Politikon

La urna rota

La crisis política e institucional del modelo español



DEBATE

La urna rota

La crisis política e institucional
del modelo español

POLITIKON

Jorge Galindo • Kiko Llaneras • Octavio Medina •
Jorge San Miguel • Pablo Simón • Roger Senserrich

Introducción

La sociedad española está pasando por momentos muy duros. El paro ha alcanzado máximos históricos, el desempleo estructural crece, cada vez hay más jóvenes que ni estudian ni trabajan, aumentan las desigualdades, las familias sufren para llegar a fin de mes y se han reducido los recursos públicos, las becas y la cobertura sanitaria. Es probable que estemos frente a la crisis económica más severa de la democracia.

Como no podía ser de otra manera, estas dificultades han tenido su correlato en el descontento con el sistema político. La insatisfacción de la ciudadanía hacia nuestros gobernantes ha alcanzado cotas sin precedentes y el desencanto hacia la política en España es general. Por primera vez «la política» aparece sostenidamente como el tercer motivo de preocupación en los sondeos, y todas las instituciones, incluso las más valoradas, están en caída libre. La llegada de la crisis ha hecho que la ciudadanía señale a los políticos como los responsables últimos de nuestra situación y parece evidente que tras la primavera de la burbuja ha llegado el invierno del descontento.

Por supuesto, esta reacción no es algo excepcional. Un repaso a los datos históricos sobre la percepción de la economía y la satisfacción política no tardará en demostrar que ambos suelen ir de la mano. Cuando la economía va bien, los ciudadanos valoran mejor a sus políticos; cuando la cosa va mal, los hunden en los infiernos. Esta lección es tan vieja como el antiguo Egipto, donde los faraones rezaban para que el río Nilo tuviera una buena crecida. Una mala cosecha, rara vez responsabilidad suya, podía hacer que sus súbditos considerasen que el gobernante había perdido el favor divino y que tocaba echarlo del trono. Siguiendo esta lógica, puede entenderse que ciertos representantes políticos tengan una visión

cínica de la crisis y sus consecuencias. Algunos de estos dirigentes piensan que bastará con que el país vuelva a crecer para que se restaure la confianza en el sistema. La salida de la recesión, argumentan, alejará a la política del centro del escenario y todos podremos volver a nuestros asuntos. Sin embargo, mirar solo el nivel de la crecida supone ignorar las corrientes bajo la superficie.

Una de ellas es el tiempo y la forma de la recesión económica. La duración de la crisis ha hecho que por primera vez la alternancia en el poder no haya levantado una barrera para amortiguar el descontento con el sistema político. Si cuando las cosas van mal la situación logra revertirse con la llegada de otro partido al poder —aunque sea accidentalmente—, es posible cierto restablecimiento de la confianza pública. Puede apuntar a que los fundamentos del sistema político tienen capacidad para dar rendimientos positivos. Como es sabido, este no ha sido el caso desde 2011, frente a lo ocurrido en las crisis de los noventa. Es más, ante el fallo sistémico del modelo político y económico en los años del boom inmobiliario resulta complicado desligar al conjunto de la actual clase política de las raíces mismas de la crisis económica.

Por otro lado, el interés por la política de los españoles no ha hecho más que aumentar desde que comenzó este trance. Nunca se había hablado tanto de política como ahora; en los bares, en las tertulias o en las casas. Todas las encuestas apuntan que el aumento del interés de los ciudadanos en la política es sostenido desde 2008. Algo que, por cierto, rompe con nuestra tendencia a la desafección de la cosa pública. Nunca antes los ciudadanos habían esperado tanto de sus poderes públicos como ahora. Ante la dura situación en la que se encuentran, a veces al borde de la desesperación, la gente aún confía en que los gobernantes le saquen del atolladero. Un hecho que no deja de ser curioso por coincidir con el momento en el que España, inserta en la moneda única, tiene menor libertad de maniobra. O al menos eso es lo que se proclama cuando un presidente del gobierno se lamenta desde la tribuna y dice que «no tiene alternativa».

Como síntoma de esta marea de fondo, ninguna crisis desde la Transición había conseguido que movimientos sociales, partidos, personalidades o asociaciones de toda tendencia coincidieran en

que hace falta reformar la política en España. Activada la espoleta de la crisis, los usos y costumbres de nuestro sistema institucional están en cuestión. Por buenas razones, nuestros gobernantes mismos están en cuestión.

Y es normal que lo estén, porque la crisis ha sacado a relucir problemas de fondo de nuestro sistema de toma de decisiones públicas. Los fallos de la política española que hoy vemos tan obvios nacen de la combinación de factores estructurales y coyunturales. Los primeros son unas instituciones que generan problemas de reclutamiento de élites, falta de control e irresponsabilidad. Los segundos son los derivados de una burbuja inmobiliaria que los ha potenciado. Si este es el diagnóstico, las soluciones que se requieren son políticas y de largo alcance. Los partidos políticos, la sociedad civil, el sistema electoral, la democracia directa, el control de la corrupción, la reforma del sistema judicial o el uso de recursos tecnócratas están sobre la mesa del debate en torno al futuro político de España. Es necesaria una discusión en profundidad de nuestras alternativas para entender cuáles de ellas nos pueden ayudar a gobernar mejor nuestro presente y, sobre todo, nuestro futuro. Este no es, pues, un libro para salir de la crisis. Este es un libro para discutir qué podemos hacer si no queremos volver a encontrarnos en esta situación.

La importancia de la representación política

Uno de los aspectos fundamentales de la democracia es la elección de representantes, si bien su importancia depende de qué concepción se tenga de ella. Para los partidarios de la democracia «minimalista», que reducen la democracia a una competición entre élites, la elección de los representantes cada cuatro años es su núcleo básico. Para los partidarios de la corriente participativa o «republicana», que consideran que la democracia debe implicar lo más directamente posible a los ciudadanos, la elección de representantes es una condición necesaria, aunque no suficiente. En ambos casos se asume que la elección de políticos es algo importante, y que es preferible tener buenos líderes a tenerlos malos. El desgobierno y la incompetencia suelen tener pocos

adeptos.

Partiendo de esta idea, este libro plantea una serie de cuestiones sobre nuestros representantes públicos. ¿Por qué tenemos estos políticos en España? ¿Es posible hacer cambios para tener otros políticos? Y si es así, ¿qué reformas son posibles y qué ventajas e inconvenientes tienen? Salta a la vista que son preguntas ambiciosas, por lo que nuestra respuesta solo puede ser parcial. Es imposible capturar todas las aristas de cada cuestión, así que este libro quedará como incompleto, en continua revisión. Ahora bien, es importante subrayar que sigue mereciendo la pena un análisis concienzudo de estas preguntas, aunque sea más un punto de partida que una solución definitiva. Del mismo modo, queremos insistir en que el carácter abierto de este libro no debe confundirse con la ambivalencia. Es más, partimos de una serie de premisas que es importante definir antes de continuar y que determinan una concepción muy concreta de la política.

La primera premisa es que el liderazgo político importa. Es decir, que de algún modo la persona que desempeña un puesto de responsabilidad tiene capacidad para influir en los resultados políticos. Si el lector considera que da lo mismo un líder que otro porque no tienen capacidad para hacer políticas, ya que las decisiones están en manos de «los mercados», entes lejanos, la Casa Blanca, las fuerzas de la Historia, Dios o las dinámicas sociales, probablemente este libro le decepcionará. Por supuesto, no estamos diciendo que los líderes políticos sean omnipotentes. Es obvio que afrontan dilemas y restricciones continuamente, pero el planteamiento esencial del libro es que los dilemas políticos tienen respuestas políticas. Y dado que esto es así, el rol de aquellos que elegimos para darlas es importante.

La segunda premisa que asumimos es que nuestros representantes no son una extraña raza que viene de otro planeta. Una parte del discurso público insiste en señalar que los políticos son una casta ajena y completamente desconectada de la ciudadanía. Este libro rechaza esa idea. Consideramos que los políticos surgen como resultado de la interacción entre los votantes y las instituciones que median en su selección. Unas instituciones que determinan quiénes son reclutados para un cargo, cómo se traducen los votos en representación, qué margen de actuación

política tienen o quién controla su labor dentro de la administración y desde la sociedad civil. Todos estos aspectos determinan el tipo de gobernantes que tenemos. Por lo tanto, los líderes son importantes, pero igual de importantes son las reglas formales e informales que llevan a su elección.

Por último, nuestra tercera premisa es que en España tenemos unos políticos bastante mejorables. Aunque la mayoría de las encuestas respaldarían esta afirmación, dada su gran variedad, sería injusto generalizar y decir que todos ellos son malos. De hecho, primero tendríamos que ser capaces de definir lo que es un «buen político», algo de por sí muy discutible. Ahora bien, si aislamos elementos intangibles como el carisma, la visión, la oratoria, la campechanía u otras «virtudes», podríamos quedarnos con tres componentes observables estrechamente relacionados. El primero, el de los comportamientos, o en qué medida el representante se ajusta a su mandato. El segundo, el de la competencia, o en qué medida está preparado para desempeñarlo. Y por último, el de los resultados, o en qué medida logra sus fines. Si se analizan estos tres aspectos y se tiene una visión mínimamente exigente, es fácil concluir que en nuestro país hay un amplio margen de mejora.

EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA EN ESPAÑA: LAS INSTITUCIONES Y LA BURBUJA

A partir de estos tres principios, nuestro argumento principal es que las deficiencias de la política en España nacen de la combinación de unas instituciones deficientes y la propia burbuja inmobiliaria. Sobre el primer aspecto, y aunque el listado dista de ser exhaustivo, este libro se centra en cuatro componentes institucionales relacionados con el reclutamiento y control de nuestros dirigentes; cuatro elementos que si algo tienen en común es que han permanecido prácticamente invariables desde la transición a la democracia.

El primero es la organización de los partidos políticos. Los partidos en España se caracterizan por ser cerrados y monolíticos, lo que ha llevado a que la competencia en el gobierno sea un

aspecto secundario. La crítica interna, ejercer voz o disenso, se ha considerado de manera invariable una deslealtad y conlleva ser apartado. Esto implica que solo se reclutan aquellos más afectos a los dirigentes, muchos de los cuales se caracterizan por ser funcionarios de partido. Además, esto ha anulado a los partidos como un contrapoder al gobierno. Así, el balance es que los partidos políticos en España tienen presiones hacia la cartelización derivadas de lo intrusivo de sus atribuciones y con gran margen de discrecionalidad para desviarse de su mandato en las urnas.

El segundo elemento es el efecto del sistema electoral en el reclutamiento. A grandes rasgos, los sistemas electorales plantean dos dilemas. El primer dilema es entre una mayor proporcionalidad (parlamentos más representativos, pero gobiernos sin mayorías absolutas) o más mayoritarismo (más claridad de responsabilidades, pero parlamentos menos representativos). El segundo dilema es entre otorgar más poder a los candidatos (pero más riesgo de personalismo) o más poder para las organizaciones (pero más riesgo de cartelización). España tiene un sistema electoral proporcional de efectos mayoritarios con listas cerradas y bloqueadas. De ahí que no haya gobiernos de coalición que permitan un control externo al gobierno, ni cargos intermedios fuertes para hacer un control intrapartido. El resultado es que se refuerza la rigidez dentro de los partidos y la falta de competencia interna.

El tercer elemento es la administración pública. Uno de los principales factores que empeora la calidad de la gobernanza de un país es tener una administración pública muy politizada. En España, la relación entre partidos y administración es notable, lo que aumenta los incentivos para la injerencia política. De hecho, el camino es de doble dirección; a la vez que los partidos tienen una gran discrecionalidad en la atribución de cargos en la administración, muchos de nuestros políticos son funcionarios de carrera. De ahí que se generen sesgos en las políticas públicas y facilidades para la corrupción política ante la falta de controles horizontales. Incluso en las decisiones donde deberían primar los elementos técnicos y la neutralidad, los decisores políticos tienen primacía.

Por último, un cuarto elemento fundamental es la falta de

vigilancia externa en el proceso político. En España existe una ausencia notable de los «cuerpos intermedios», es decir, de un tejido asociativo que sea capaz de articular sus demandas y controlar al poder. Aunque la protesta política ha aumentado en los últimos años, el asociacionismo no lo ha hecho en la misma medida, lo que apunta a que es un fenómeno más reactivo que proactivo. Además, los medios de comunicación están notablemente alineados con los partidos, limitando su capacidad de control y desactivando en parte a la sociedad civil. El resultado es que los gobernantes tienen inercias para responder solo a intereses partidistas.

Ahora supongamos que estos cuatro elementos los ponemos en el contexto de la burbuja inmobiliaria que se produjo en España desde como mínimo principios de siglo. ¿Qué ocurre cuando se combina un sistema de partidos cerrados y jerárquicos, con un amplio control de la administración y una falta absoluta de controles externos, con una cantidad ingente de crédito barato? Básicamente, se refuerzan las dinámicas perversas de nuestras instituciones. Por un lado, porque hace más complicado distinguir a los buenos de los malos políticos en función de sus resultados. Todos ellos, buenos y malos, pueden proveer de políticas a sus votantes. Por otro, porque nadie tiene incentivos para asumir el coste a corto plazo de cambiar esta deriva económica, cerrar el grifo, incluso aunque haya corrupción y pérdidas de eficiencia.

Por lo tanto, la burbuja inmobiliaria ha tenido la capacidad de ocultar los problemas de nuestras instituciones. De ahí que cuando estallara la crisis nos encontrásemos frente a todos los fallos del sistema de manera desgarradora. No solo partíamos de un país con una democracia con deficiencias, sino que al combinarse estas con la burbuja se ha generado un resultado aún más perverso: tenemos una clase política que no está preparada para liderar el país precisamente ahora que nos enfrentamos a una de las peores crisis de nuestra historia.

UN FUTURO DE REFORMAS POSIBLES

Pese a lo anterior, estamos convencidos de que España no está

condenada a marchitarse: ante la necesidad de tener otros representantes es posible plantear diferentes reformas. En este libro no las recogemos todas, pero sí al menos las más relevantes. Tampoco es nuestra intención plantearlas como un listado de recetas mágicas. Al contrario, queremos dejar claro que muchas de ellas comportan dilemas. Hay que optar entre varios elementos que pueden ser igualmente deseables, con lo que hay que tomar una decisión política. Del mismo modo, estas reformas implican muchas veces redistribuir el poder entre los actores, de ahí que hablemos de en qué medida hay o no incentivos para realizarlas. Eso sí, consideramos que muchas de ellas permitirían, al menos a medio plazo, una mejora en la calidad de nuestros representantes.

Una de las primeras reformas que se debaten en el libro son los mecanismos de elección de líderes en los partidos. Frente a las tradicionales jerarquías de los partidos últimamente se habla de los sistemas de primarias como vía de competencia entre candidatos. Sin embargo, estos sistemas pueden ser muy diferentes en su regulación y forma. Para ello afrontamos cuestiones como por qué los partidos deciden aplicarlas, qué ventajas e inconvenientes tienen, cómo reaccionan los votantes a ellas o si son factibles en nuestros sistemas parlamentarios.

En segundo lugar, tratamos la reforma del sistema electoral. En el libro se discuten los grandes modelos planteados para España: aplicar un sistema mayoritario anglosajón, listas abiertas o el modelo mixto «alemán». Países de nuestro entorno han emprendido reformas electorales en momentos de crisis política, de ahí que analicemos sus experiencias. También repasamos las reformas electorales que ha habido o está habiendo a nivel autonómico con el objeto de intentar prever en qué dirección se están perfilando los cambios.

Un tercer elemento fundamental se refiere a la transparencia y el control de la corrupción. Para ello incidimos en sus potenciales y límites, insistiendo de manera especial en que es necesario que se combine con otros elementos. También se tratarán con cierto detalle algunos casos conocidos de escándalos de corrupción y las recomendaciones de organismos internacionales. Igualmente, discutimos la financiación de los partidos políticos en sus diferentes variantes y cómo hacer para que dejen menos espacio para la

corrupción.

El cuarto elemento de reforma no se centra tanto en los políticos (la oferta) como en los ciudadanos (la demanda). Para ello discutimos su implicación en las organizaciones y el papel que desempeñan en las políticas públicas. Las organizaciones no partidistas disponen de capacidad para incidir sobre la formación de la agenda, sobre aquellos temas que se trata y sobre los que se hace política. Por ello se hablará de la emergencia de movimientos sociales y del reto de cómo lograr una acción sostenida en el tiempo, clave para un control vertical de la actividad política.

El quinto elemento que afrontamos es la posibilidad de afinar los instrumentos que se usan en las políticas públicas. Es sabido que la política dista mucho de ser infalible, pero hay toda una discusión pendiente sobre en qué medida puede incrementarse la cercanía entre los resultados esperados y los realmente conseguidos. Para ello es importante el papel que puede desempeñar la evidencia científica. A este fin discutiremos sobre los experimentos en las políticas públicas; qué podemos aprender de ellos, cuáles son sus defectos y sus límites.

El último tipo de reformas que se contemplan en este libro se refiere a la construcción de nuevos mecanismos de decisión y, básicamente, a la relación entre democracia deliberativa, representativa y tecnocracia. La concepción de la política de la que partimos es la de la existencia de conflictos de intereses dentro de una sociedad plural y la de la democracia como un mecanismo de canalizarlos. Por ello la última de las reformas trata directamente sobre cómo lograr mecanismos que permitan una mejor canalización de las divergencias políticas.

Estos seis elementos, que se discuten en la segunda parte del libro, no agotan todas las vías para la mejora de nuestro sistema político. Como hemos dicho anteriormente, es un debate que sigue (y debe seguir) abierto. Lo que queremos abordar en este libro, de manera modesta, es una reflexión informada sobre las reformas institucionales que necesita y que se plantea España. Somos conscientes de que, en última instancia, queda en manos de la propia política la regeneración de sí misma. España probablemente merece mejores representantes, pero estos difícilmente llegarán sin que asumamos un profundo cambio en las reglas que sirven para su

elección y su control. Un cambio que también interpela a la sociedad civil. Porque esos mejores representantes que demandamos difícilmente llegarán sin asumir que tenemos reformas que hacer.

Primera parte

EL PROBLEMA Y SUS CAUSAS

1

Partidos defectuosos, élites mediocres

Si se quiere hablar de la democracia representativa moderna, la discusión tiene un buen punto de partida en los partidos políticos. Estas organizaciones, peculiares por su estrecha relación con el poder, son los intermediarios cruciales entre representantes y representados. Son lo que la vieja aserción de Benjamin Disraeli calificó como la «opinión organizada» de un país. Los partidos políticos desempeñan un número significativo de funciones. Agregan preferencias, presentan programas políticos, tienen la iniciativa en el debate, son los agentes que persiguen la aplicación de las políticas públicas. Y de entre todas esas funciones, destaca especialmente la selección de élites. El reclutamiento. Es verdad que los votantes escogen entre diferentes candidatos o grupos de candidatos por un período de cuatro años, pero siguen siendo los partidos políticos los que seleccionan el menú entre los que los ciudadanos pueden elegir. Los partidos son la organización que filtra, que tamiza los políticos que nos gobiernan.

Desde el comienzo de la crisis ha habido una sensación constante de fracaso por parte de las élites políticas españolas. Esta aseveración, de entrada, puede encontrar cierto fundamento en la enorme impopularidad de lo que se denomina «clase política» en todos los sondeos. La peor crisis económica de nuestra historia también lleva aparejada el mayor descrédito de nuestros cargos electos. Cuando los indignados salieron en 2011 a las calles con el lema «No nos representan», estaban poniendo el dedo en la llaga sobre lo que parece una desconexión entre los gobernantes y los gobernados. La sensación de unos niveles de corrupción amplios y tolerados o de una gestión que parece poco receptiva a las demandas de la ciudadanía, incluida la vulneración de los compromisos electorales, han sido aditivos que han hecho brotar la

creciente apatía ciudadana. Es indudable que la crisis económica influye mucho en la insatisfacción generalizada con nuestros políticos, pero esto último no puede desligarse de cómo se han comportado (y se comportan) nuestros representantes.

Recientemente han surgido nuevas voces dispuestas a superar a los partidos. Siguiendo el principio de que, cuanto más complejo es un problema más sencillas son las soluciones que se ofrecen, el radar del populismo ha ampliado su longitud de onda. A fin de reemplazar a los partidos se han aprestado tanto el utopismo tecnológico, que confía en que gracias a las nuevas interfaces se podrá superar a los caducos políticos, hasta el liderazgo carismático, que se ofrece como voz cualificada de los que peor lo están pasando. Siguiendo esta línea, la cual no siempre está desprovista de buena fe, se han sucedido protestas y movilizaciones. Nunca antes habíamos visto a intelectuales y académicos lanzar manifiestos para pedir reformas de la Ley de Partidos, insistiendo en que existe un problema en España que tiene mucho que ver con cómo estos reclutan a sus líderes; reformas para cambiar el sistema de la selección de élites en España, aunque sus promotores se suelan abstener de definir si lo que quieren es a otros líderes o mejores líderes, o incluso definir qué es un buen líder.

En este capítulo vamos a intentar explicar cuáles son las principales razones que generan el presente perfil de políticos en España. Para ello, nos centraremos en los partidos como principal organización de reclutamiento, aunque no se debe ignorar que es un actor que interactúa con muchos otros participantes de nuestro sistema político. Como explicaremos a continuación, partimos de una curiosa paradoja: aunque existe una aversión histórica a los partidos, no existe democracia sin ellos. De hecho, son el principal agente que permite canalizar el conflicto político sin violencia, por más que su monopolio sobre esta función hace tiempo que ha desaparecido. Esto no queda al margen de la propia evolución de los partidos. Aunque la política nació como un instrumento de notables, luego desplazado por los grandes partidos de masas durante los siglos XIX y XX, los partidos actualmente son organizaciones muy profesionalizadas que buscan representar a amplios electorados y que se relacionan de manera muy estrecha

con el Estado. En la mayoría de los países de larga tradición democrática se ha dado esta evolución genética en los partidos. En España, la democracia estable llegó justo en esta última fase, lo cual sin duda nos ha afectado.

Los partidos políticos en España, en general, se caracterizan por ser organizaciones muy cerradas, reacias a la discrepancia y al disenso interno. Desde la Transición, cuando se partía de organizaciones débiles, y con la descomposición de la Unión de Centro Democrático como antimodelo, los partidos se han convertido en organizaciones muy monolíticas en la toma de decisiones, donde las cúpulas nacionales y regionales tienen amplio margen de discrecionalidad. Esto, además, se relaciona estrechamente con dos modelos ideales de perfiles políticos en la selección interna. Por un lado, el funcionario político, un perfil ligado a medrar dentro de las estructuras del partido, siendo este su principal fuente de sustento. Eso le lleva a su completa adhesión al liderazgo del partido. Por otro, el político funcionario, que es aquel que dispone de un puesto de trabajo asegurado que le permite dedicarse a «la aventura» de intentar medrar en política. Se trata de una figura que genera sesgos a la hora de afrontar las políticas, con un perfil mucho más jurídico y reglamentista que en otros países.

Intentar averiguar lo que ocurre dentro de los partidos políticos nunca es sencillo. De hecho, la investigación de la que disponemos es relativamente limitada, y siempre parece poco generalizable. Los partidos, pese a su importancia, son una verdadera caja negra. Sin embargo, en este capítulo intentaremos indagar en los factores explicativos del actual sistema de reclutamiento en España, al menos, como un argumento fundado que permita entender cómo se ha configurado nuestra representación actual.

Con partidos no hay armonía; sin ellos no hay democracia

La relación de los primeros regímenes representativos con los partidos políticos no fue fácil. Si se rastrea en las primeras discusiones que tuvieron los padres fundadores de Estados Unidos, por ejemplo, se puede mostrar fácilmente esta tensión. En un famoso compendio de escritos conocidos como los *Federalist Papers*,

James Madison tuvo algunas palabras sobre la cuestión que ejemplifican la paradoja con la que ya entonces se encontraban las neonatas democracias: los partidos son la maldición de la democracia y, al mismo tiempo, la única salvaguarda de su libertad. Por supuesto, lo que entonces se entendía por partido es muy diferente de lo que hay ahora, al definir facción como algo más general, como un grupo de ciudadanos que están unidos y actúan por algún impulso común, de pasión o de interés. Sin embargo, Madison decía que

> las causas latentes de la división en facciones tienen su origen en la naturaleza del hombre. El celo por diferentes opiniones respecto al gobierno, la religión y sus formas teóricas y prácticas; el apego a diferentes caudillos y luchas por el poder han dividido a los hombres en bandos, vuelve a los hombres unos contra otros y les hace que estén más dispuestos a molestarse y oprimirse unos a otros que a cooperar por el bien común.[1]

Según las teorías que fundaron nuestros gobiernos representativos, nuestra libertad tan solo puede ser completa cuando tenemos leyes que han sido escogidas por nosotros, y eso solo es posible si se persigue «la voluntad general» del pueblo. Para entender la noción de interés general, lo que hay que hacer es que nuestras leyes reflejen las preferencias de los miembros de la sociedad. Dado que esta decisión nace de la voluntad del pueblo, ni es cuestionada por nadie ni ha de imponerse coactivamente. Ahora bien, el problema es que esta teoría parte de la idea de que la sociedad es armónica, de que existe una sola voluntad general. Sin embargo, los propios fundadores no tardaron en comprobar que esa idea era irrealizable. Había incluso en las primeras repúblicas censitarias división de intereses y partidarios de unos u otros. Por descontado, esto no supuso la redención de los partidos. Muy al contrario, los pensadores de la época dijeron que la sociedad estaba unida naturalmente y solo era dividida de manera artificial, fruto de las ambiciones de políticos en pugna por el poder. La división de la sociedad en intereses no era previa a la política, sino causada por ella.

La hostilidad contra los partidos políticos, en todo caso, ha sido una constante casi desde la existencia misma de la democracia. Sin embargo, Madison apuntaba, en la línea de lo que había dicho

Hume o diría años después Stuart Mill, que la existencia de partidos era un mal inevitable y que sería mucho más peligroso intentar erradicarlos. Como él mismo dijo: «De perseguirse su supresión, habría que optar entre destruir la libertad que permite que existan, o bien dar a cada ciudadano las mismas opiniones, pasiones e intereses». Y si con lo primero llega la dictadura, lo segundo resulta ser inevitable porque va contra nuestra naturaleza. Por lo tanto, no hay otro mecanismo democrático de representación en las instituciones que los partidos. En democracia, los individuos aislados no pueden influir en los asuntos públicos, ya que es necesario agrupar a los hombres de la misma opinión para asegurarles una capacidad real de influencia, y más si la que prevalece es la regla de la mayoría. Para su agrupación, el partido es la organización privilegiada.[2]

Un paso más en esta idea es la consideración explícita de que los partidos políticos representan intereses claros y distintos en una sociedad plural. Por lo tanto, la asunción de un «bien común» o un «interés general» sería difícil de sostener. No existe un pueblo, sino multiplicidad de intereses en conflicto. Pensar en un «interés general», que es lo que se plantea muchas veces desde determinados foros, es una ilusión metafísica en la que se refugia el legislador. Puede haber intereses que se agregan, que quizá puedan considerarse socialmente más justos, pero solo lo serán desde determinada óptica. En una sociedad compleja la democracia es «transacción». Es decir, ante la existencia de intereses contrapuestos, existe una organización que puede articularlos y hacer que el resultado final pueda moverse a un punto intermedio: los partidos políticos. El punto clave estriba en que dichos acuerdos se ven ratificados periódicamente mediante elecciones; unos mecanismos imperfectos que hay que complementar, pero al menos permiten ajustar las cuentas y ver la fuerza relativa que tienen diferentes coaliciones de intereses.

El hecho de que los partidos sean un puntal clave de las sociedades democráticas implica que, necesariamente, se han ido transformando a medida que estas últimas han ido evolucionando. Han cambiado los intereses y la politización de los temas, así como los electores que componen el cuerpo social, se ha desarrollado el Estado del Bienestar en toda Europa y hoy los actores políticos

distan mucho de los de hace dos siglos. De ahí que se hable de diferentes familias de partidos en función del momento histórico, los cuales coinciden con grandes cambios políticos y sociales.[3]

Los partidos inicialmente nacieron durante los siglos XVIII y XIX en el mundo anglosajón, y se extendieron más tarde a los regímenes liberales de toda Europa continental. Por entonces se desarrollaron los llamados partidos de cuadros, nacidos al calor del sufragio censitario. Unos pocos votantes acaudalados elegían a aquellos que debían dirigir el destino de su país, y que se centraban principalmente en la consecución de privilegios para sus electores. Los diputados eran elegidos para el Parlamento y fue allí, en los hemiciclos, donde se formaron estas primeras organizaciones. Las personalidades eran el elemento más relevante y los lazos interpersonales los que daban estabilidad a unos partidos que lo eran solo de nombre. Los *tories*, los *whigs*, los federalistas, los demócratas, etcétera, carecían de aparato fuera de las asambleas. Tampoco existía nada remotamente cercano a la disciplina de voto, sino más bien la alianza estratégica de unos notables que sabían que al combinar sus esfuerzos serían capaces de obtener mayores rentas.

Esta situación comenzó a cambiar en el período entre 1880 y 1960. Con la emergencia del movimiento obrero y su exitosa lucha por el sufragio universal (masculino) aparecieron en escena nuevos partidos de masas, los cuales competirían y casi siempre desplazarían a los anteriores. En esa época surgieron los partidos comunistas, socialistas y cristiano-demócratas, articulados sobre la idea de representar unos intereses ideológicos o de clase y que se basaban en la movilización social. Partidos que tenían un origen extraparlamentario, con un liderazgo externo fuerte que disciplinaba a los representantes y que se financiaba principalmente a través de sus afiliados. La militancia se convirtió en una seña de identidad y la organización tenía su reflejo en otras instituciones (sindicatos, iglesia) que la acompañaban en su labor de socialización. El partido informaba, educaba y cohesionaba al grupo. Los partidos eran el instrumento, siempre jerárquico y disciplinado, que buscaba la transformación social. El Partido Socialdemócrata alemán es su ejemplo más paradigmático.[4]

Desde las décadas de 1960 y 1970 se ha empezado a hablar de

los *catch-all parties* o partidos «atrapa todo».[5] Los partidos han tendido a abandonar progresivamente sus objetivos de máximos y centrarse en mejoras incrementales. Esto ha llevado (como causa o como consecuencia) a que los partidos se centren en buscar coaliciones interclasistas, se centren en temas concretos, maximicen la importancia del liderazgo sobre las siglas y busquen, sobre todo, competir por el centro. La identidad ha perdido importancia, el partido ya no socializa. El partido se basa en la profesionalización de sus líderes, con vínculos débiles con una militancia cuyo papel en su financiación ha sido desplazada por el sector público y los grupos de interés. Las relaciones privilegiadas con los sindicatos y las organizaciones se han roto. La prensa «de partido» ha dejado de publicarse, los medios de comunicación de masas han llenado su espacio. Los conservadores pasan a hablar de centro y las izquierdas, de progresistas. Este modelo sería el presente en las democracias contemporáneas: unos partidos profesionales en la gestión de lo público.

Por supuesto, la pregunta sobre qué vino primero es pertinente. ¿Fue el cambio en los partidos reactivo a las transformaciones sociales, o viceversa? Las ideologías tradicionales han perdido fuerza en el debate público en los últimos veinte años, mientras que han emergido nuevos valores en una sociedad más heterogénea. Los partidos políticos no han dejado de perder militancia y miembros activos desde este período,[6] la movilidad social ha crecido con la expansión en Europa de la clase media y el Estado del Bienestar, y el sindicalismo, en general, está en horas bajas frente a los pujantes movimientos sociales. Todo esto puede justificar que los partidos incidan menos en la ideología, den menos protagonismo a la militancia y más a los líderes, no se centren en una sola clase social o busquen asegurar los intereses de numerosos grupos de interés. Pero no hay duda de que estas últimas estrategias también han afectado a la propia transformación de la esfera política.

Los partidos son, por lo tanto, fundamentales para canalizar el conflicto y moderarlo hacia el acuerdo. Pero también son cambiantes en función del momento histórico, y esto último es particularmente interesante para el caso español. El contexto específico de la Transición y el momento histórico en el que se

produjo explican en parte cómo son nuestros partidos. Que España fuera una democracia de tercera ola importó.[7]

Los partidos en España. ¿De la clandestinidad al cártel?

El desarrollo de los partidos políticos en cualquier país depende mucho de sus regímenes políticos. Por ejemplo, la larga y estable tradición liberal-democrática de países como el Reino Unido, los Países Bajos o Bélgica les hizo vivir prácticamente todo el ciclo de evolución de las organizaciones. Otros países más tardíos, como Alemania, o más inestables, como Francia o Italia, vivieron un desarrollo más irregular, pero también paralelo. Sin embargo, España es un país que destaca por su fracaso a la hora de constituir regímenes homologables a los de la Europa de su época. Solo por citar sucintamente, España en el período comprendido entre 1812 y 1978 tuvo seis constituciones en vigor (y dos no aprobadas), ocho insurrecciones militares (tanto de corte liberal como autoritario), cuatro abdicaciones de monarcas por presiones internas o externas, dos repúblicas (la primera duró un año y la segunda, ocho) y cuatro guerras civiles (las tres carlistas más la civil). De hecho, si se repasan esos 166 años del período, durante 66 hubo una negación taxativa de cualquier forma de representación liberal, en 74 (especialmente durante la Restauración) hubo constitucionalismo oligárquico y en apenas 26 años regímenes democráticos-constitucionales.

Este fracaso histórico de España a la hora de constituir un régimen de libertades ha tenido su traducción en nuestro legado histórico. La violencia política, la manipulación de los resultados o la subversión de las reglas con el objeto de ganar, la corrupción política sistematizada, la polarización ideológica y el extremismo, la tendencia a un multipartidismo atomizado, el personalismo y el clientelismo como relación entre la política y la sociedad o la concentración de poder en el ejecutivo han sido algunas de nuestras históricas señas de identidad.

Los partidos políticos en España, en su forma más genuina, germinaron a finales de la Restauración, especialmente tras el reinado de Alfonso XIII. Fue entonces cuando los partidos de

notables republicanos comenzaron a organizarse, la Lliga de Cambó empezó a desempeñar un papel nuclear en Cataluña, el PSOE y la UGT cobraron importancia (siguiendo el modelo de los partidos de masas) e incluso, durante la dictadura de Primo de Rivera, se vio el primer intento de un partido fascista español en la Unión Patriótica. Durante los convulsos años de la Segunda República aparecieron también nuevos partidos, si bien de corta vida y estructura, y la derecha española se aglutinó en torno a la CEDA, mientras que el PCE ganó espacio durante la Guerra Civil. Aun así, todas estas experiencias quedaron truncadas con la llegada de la dictadura de Franco. Los partidos quedaron prohibidos fuera del Movimiento Nacional y, o bien se disolvieron por la represión a sus miembros, o bien estos se marcharon al exilio. Solo unos pocos, especialmente los comunistas, tuvieron un papel importante desde la oposición clandestina a la dictadura. El resto no aceleraron su refundación hasta las postrimerías del franquismo.[8]

Durante los años de la Transición, entre 1977 y 1982, el pacto entre los franquistas salientes y la oposición entrante requirió la (re)constitución de los partidos políticos. La oposición estaba en la clandestinidad o el exilio y, si bien sus actividades eran cada vez más toleradas, carecían de fuerza orgánica. Sus redes organizativas eran casi inexistentes. Por su parte, los franquistas reciclados carecían de tradición partidista. Se trataba más bien de familias y corrientes que, amparadas por el aparato del Estado, fundarían nuevas organizaciones para pilotar el proceso. En ese contexto de incertidumbre surgieron los partidos políticos modernos en España. Eran formaciones principalmente dirigidas por élites, casi sin militantes ni cuadros, sin recursos organizativos y sin tradición histórica de continuidad. No sería hasta mucho más tarde, hasta la estabilización y expansión del sistema de partidos a partir del final de la Transición, cuando los partidos españoles quedarían configurados en sus rasgos básicos. Esto es relevante porque apunta que estas organizaciones aparecieron en España en la fase final del «desarrollo» de los partidos, cuando los partidos de masas habían quedado atrás.

Esta situación explica por qué hubo un interés especial en consolidarlos planteándose como un beneficio tanto para los nuevos políticos, que podían ver cumplidas sus ambiciones, como

para el propio sistema, evitando la inestabilidad de regímenes pasados. Aunque lo trataremos más extensamente en otros capítulos, elementos como un sistema de listas cerradas y bloqueadas (para evitar disidencias), una gran discrecionalidad en el control de la administración (para evitar que los técnicos, franquistas en origen, abortasen decisiones) o una importante financiación pública (las cuotas de los militantes eran magras) fueron en esta línea. Tales elementos fueron eficaces a la hora de subvertir algunos de los males históricos de los partidos españoles: fragmentación, polarización o personalismo. En parte gracias a estos mecanismos, el sistema de partidos en España es uno de los más estables de nuestro entorno. Sin embargo, esto no está exento de costes, siendo el más notable la colonización partidista de la vida pública. De hecho, algunos teóricos han planteado que España puede ser un buen ejemplo de la cartelización del sistema de partidos,[9] una fase que va un paso más allá de los partidos clásicos.

Según el modelo de cartelización, los partidos tienen una relación con el Estado basada en el control de puestos de gobierno. Su finalidad no es tanto la implementación de programas como asegurarse de que disponen de más *spoils* o rentas para repartir entre los suyos. Para ello, los partidos suelen intentar limitar la competición política, restringiendo la entrada de nuevos actores mediante barreras a la entrada a nuevos partidos. Además, la inmensa mayoría de los partidos dependen para su financiación de la aportación del Estado. Dado su acceso privilegiado a las instituciones, los partidos se financian generosamente, primando en particular a los ganadores de las elecciones. El hecho de que en España más del 80 por ciento de la financiación (conocida) de los partidos sea a través de fondos públicos apuntaría en esta dirección. Así las cosas, los partidos necesitan cada vez menos a los militantes para su sostenimiento, con lo que se acelera su vaciado. Además, en un mundo de medios de comunicación de masas, marketing y agencias especializadas, los militantes pueden ser reemplazados en el único momento en que pueden ser necesarios, durante la campaña electoral. La distinción entre el militante y el que no lo es pierde importancia para el partido.

En resumen, en su relación con los votantes los partidos cártel son pequeños, ambiciosos, muy profesionales y relativamente

cerrados. Estos habrían optado por esta vía en el contexto actual, dado que es la mejor manera de ganar unas elecciones. Campañas caras, profesionales, coherentes (sin cargos intermedios díscolos), concentradas en atraer a los votantes (no hacer felices a las bases) y dirigidas a ganar unas elecciones. Porque más allá de su relación distante con el electorado, los partidos cártel viven para gobernar. Los cuadros del partido en la oposición aspiran a ser cargos de libre designación una vez llegados al gobierno. El partido es una organización de mando y sus dirigentes aspiran a controlar la administración de un modo u otro. Cuando pierden las elecciones, algunos de sus dirigentes se mantienen en sus puestos, blindados en alguna agencia independiente o cargos de otra administración. Otros entran en la puerta giratoria con el sector para-público que envuelve a las organizaciones. Ambas rutas, en todo caso, no son más que un descanso temporal hasta que sea hora de volver al poder.

Decir que los partidos en España, a partir del diseño de la Transición, se han «cartelizado» es una aseveración no exenta de problemas. Una identificación de los partidos con el Estado no implica necesariamente una mayor distancia con la base social (como siempre, depende de qué entendamos por esta última). Además, los partidos cártel —es decir, pequeños, cerrados, dependientes del sector público— son moneda corriente en otros países con democracias «consensuales» como los Países Bajos o Austria.[10] Algo que, por cierto, no ha impedido a sus ciudadanos mostrar una mayor satisfacción con sus representantes que la que tenemos en España. Es más, no se ha podido demostrar que estemos ante una colusión en las políticas. Aunque los partidos puedan tender a la moderación, lo cierto es que siguen aplicando políticas diferentes (guiadas por componentes ideológicos) y no (solo) aquellas que les reportan más votos. Y los electores, cada vez más volátiles, someten con frecuencia el presunto cártel a tensión. Por más que el sistema electoral pueda ser restrictivo, que aparezcan nuevos partidos en diferentes lugares y niveles de gobierno es algo que se ha demostrado posible.

Sin embargo, aunque esta idea en su extremo sea poco razonable, sí que hay algunos rasgos de cartelización indeseables que se derivan de una tendencia a fortalecer (en exceso) el rol de

los partidos. Por supuesto, esto fue fruto del contexto histórico de los años setenta, pero parece que, como un péndulo, ha oscilado demasiado en una dirección, en particular en la de unos partidos ampliamente intrusivos. Es verdad que muchas de las características de nuestros partidos (como su baja militancia o su profesionalización) son consecuencia del momento histórico de las democracias representativas, con lo que son difícilmente reversibles. Hasta sería discutible si es deseable retornar a los modelos de organización del pasado. Sin embargo, una particularidad que tienen nuestros partidos respecto a los de nuestro entorno es un liderazgo interno poco competitivo., lo cual merece un tratamiento especial.

UNIDAD DE DESTINO EN LO UNIVERSAL

La lealtad es la tónica dominante en los políticos españoles. Ante la existencia de cualquier tipo de discrepancia política en el seno de los partidos, los cargos intermedios suelen callar (lo que equivale a otorgar) o repetir las consignas establecidas de antemano. Esta opción, por supuesto, es solo una de las opciones posibles. En el modelo clásico de acción racional, frente a la lealtad caben otras dos alternativas.[11] La primera, y la más agresiva, es la de plantear la salida. Ante profundas desavenencias, el político decide dimitir, marcharse o, a veces, convertirse en un tránsfuga. La segunda, intermedia, es la de ejercer «voz»; es decir, la de criticar una decisión con el ánimo de mostrar descontento con la decisión tomada por el dirigente, con el rumbo del partido o con una política del gobierno. En todo caso, ninguna de las dos se ven con frecuencia, ya que, lógicamente, no están exentas de consecuencias. Cualquier discrepancia es tratada con la debida severidad, lo que hace que el político descienda puestos en la lista rápidamente.

Normalmente, los críticos hacia esta osificación de la política cargan contra la disciplina de partido como el máximo colofón. Sin embargo, lo cierto es que la disciplina de partido es un hecho generalizado en los regímenes parlamentarios como el nuestro. Los parlamentos controlan y sostienen a los ejecutivos, con lo que resulta fundamental que los partidos sean actores unitarios. Solo

mediante esta unidad de acción se permite que los ciudadanos sepan qué están votando (pues no priman las facciones, sino las ideas), que los partidos puedan llevar a cabo sus programas y que se pueda ejercer una determinada rendición de cuentas optando por alternativas cohesionadas. En realidad, el carácter parlamentario de una democracia es el principal elemento que lleva dicha disciplina. Si se repasan las estadísticas, casi el 95 por ciento de las votaciones son coherentes dentro de los grupos[12] en democracias parlamentarias como España, Italia, Alemania o el Reino Unido (sí, también allí). Otra cosa es cómo se tome la decisión internamente, más o menos consensuada.[13] Pero así y todo, hasta en las democracias presidenciales, donde la disciplina de partido es menor, el voto congruente con las líneas partidistas oscila entre un 70 y un 80 por ciento. La disciplina parlamentaria no es, por lo tanto, una anomalía española, sino la norma en las democracias occidentales.[14]

Sin embargo, tal vez merezca más la pena centrarse en la congruencia entre tres pilares fundamentales en donde básicamente los políticos ejercen poder: el grupo parlamentario, el gobierno (si lo ostenta) y la organización extraparlamentaria. Los dos primeros elementos tienden a fusionarse cuando un partido llega al poder. A diferencia de los países anglosajones, en los que los grupos parlamentarios son muy relevantes (antes incluso elegían a los sucesores de primer ministro), en España su papel es mucho menor. No obstante, esa fusión no se da necesariamente entre los otros dos actores. De hecho, hay amplios espacios para el desacuerdo entre el partido político y el gobierno del mismo color. Por ejemplo, un gobierno podría tomar una decisión política que comprometiera los intereses electorales del partido, ya sea incumpliendo su programa o yendo contra las políticas defendidas por él. Un caso ilustrativo de esto (y que puede sonar a antiguo) fue la decisión del último gobierno de Aznar de tomar un papel «relevante» en la guerra de Irak aunque la mayoría de la población estaba en contra y podía implicar un castigo electoral en las elecciones autonómicas y municipales. Ante una situación así sería esperable un desacuerdo o algunas voces discrepantes por el mero cálculo interesado en la reelección. Por el contrario, el resultado fue un partido aplaudiendo en pleno la decisión del gobierno.[15] ¿Es esto ilógico?

Lo cierto es que tras esta decisión subyace también cierta racionalidad, y es el atávico miedo a la división que existe en España. Se ha establecido con cierta impronta, avalada en parte por los hechos, que los votantes detestan los partidos divididos. Frente a partidos con ideas claras y con cohesión interna, el disenso es percibido como una señal de debilidad que aleja a una parte del electorado, especialmente a los menos ideologizados y centristas. Sin necesidad de remontarse a explicaciones culturales, esto tiene un posible origen en la implosión de la Unión de Centro Democrático. Este partido, formado en gran parte por franquistas reciclados, surgió de la coalición de dieciséis partidos bajo el liderazgo de Adolfo Suárez. Aunque en breve tiempo se estableció como una organización unitaria, solo lo fue de nombre, y no pudo evitar que las divisiones internas la terminasen descomponiendo. La ruptura del partido entre tres corrientes internas y el faccionalismo cainita eran la prueba de que el que iba a ser el gran aglutinante del centro-derecha español fue la causa (¿o la consecuencia?) de que tuviera los días contados. En 1982, este partido pasó del gobierno a casi la extinción. Y lo que se identificó como las causas de esta debacle fue la división interna, un problema que también sufría Alianza Popular hasta la llegada de José María Aznar.

Por lo tanto, realmente sí que subyace una racionalidad detrás en las resistencias de los partidos a expresar las discrepancias internas, en la idea de que si el desacuerdo se verbaliza será mal visto por los votantes y perjudicará al conjunto de la organización. De este modo, solo queda el recurso a la lealtad incondicional a la cúpula del partido, que coincide con la del grupo parlamentario y la del gobierno. Esta situación tiene implicaciones en términos de «receptividad» por parte de los partidos políticos, ya que les permite tener un gran margen para ser poco representativos. Aunque el imperfecto mecanismo de rendición de cuentas son las elecciones (se evalúa si lo hacen bien o mal), la amenaza de esta sanción es la que obliga a la receptividad, a que los partidos no se desvíen de su mandato. Un partido temeroso de perder unas elecciones por tener un dirigente incompetente o corrupto al frente podría criticar la situación o incluso deponerlo si es necesario. De hecho, casi la mitad de los presidentes o primeros ministros de

gobiernos son apartados por sus compañeros de partido y no por unas elecciones, señal inequívoca de que esto ocurre en otras latitudes.[16] En España, sin embargo, esta opción se ha vuelto altamente improbable tras la experiencia de Suárez. La lealtad es tan inquebrantable que los líderes tienen un gran margen para vulnerar sus compromisos, anteponiendo muchas veces su autoridad a los intereses de la organización.

Sin embargo, plantear unos partidos totalmente unitarios soslaya la única dimensión que genera discrepancias explícitas dentro de los partidos: la territorial. Con el desarrollo del Estado de las Autonomías, los partidos políticos en España acomodaron sus estructuras para competir orientados a electorados regionales. Esto generó la aparición de lo que se conoce popularmente como «barones» territoriales: líderes y cúpulas de partido a nivel autonómico que, en ocasiones, alzan la voz para defender los intereses de sus territorios frente a los del partido. Algo que no se podría entender de no ser porque tienen sus propios intereses electorales, por un lado, y porque disponen de suficiente autonomía para poder perseguirlos. La unidad entre partido, gobierno y grupo parlamentario es más sólida si cabe en los feudos autonómicos, pues la menor distancia y tamaño convierten el escenario político en aún más disciplinable, en especial porque controlan recursos para repartir a sus afectos. No obstante, esta correspondencia es mucho menor entre niveles de gobierno, de ahí que la dialéctica entre las cúpulas nacionales y autonómicas exista. Justamente es la que obliga a los gobiernos a tener que llegar a compromisos en esta materia.[17] Basta con observar cualquier negociación sobre financiación autonómica.

Pero todos estos hechos, que remiten a los incentivos de la organización para acabar con la disidencia, no explican los incentivos racionales que pueden tener los propios políticos para ser afectos a las cúpulas. Para ahondar en esta cuestión hace falta centrarse en sus carreras individuales, entender el *cursus honorum*[18] de la política en España para ver cómo su interacción con las cúpulas y el reclutamiento refuerzan estos mecanismos.

FUNCIONARIOS DE PARTIDO, PARTIDOS DE FUNCIONARIOS

Tener políticos profesionales es una buena idea. Y no lo es únicamente porque desde los tiempos de las democracias representativas consideramos que el político, como el médico o el periodista, requiere una dedicación completa. Es que además, la política que se hace de manera voluntaria conlleva costes no solo económicos, materiales y personales, sino también muchas veces de oportunidad. Aunque se ponga la mejor de las voluntades, la gestión de lo público requiere determinadas habilidades, unas derivadas de la cualificación (las menos) y otras derivadas de la experiencia (las más). Por lo tanto, tener a alguien curtido y competente al frente de una administración es de suma importancia. De ahí que rastrear el perfil de los políticos españoles sea crucial. Si queremos ver los incentivos que tienen los partidos a comportarse como lo hacen no podemos dejar de lado que sus integrantes son personas con cara y ojos.

Esto nos lleva a pensar en las dos vías que tiene el reclutamiento político en España. Por un lado, tenemos a gente con carreras profesionales fuera de la política dispuestos a participar en la vida pública, tales como un electricista, un prestigioso abogado, un pequeño comerciante… Por otro lado, tenemos a gente que lleva dentro de los partidos desde su más tierna infancia y que está ligada a las burocracias tradicionales del aparato. Estos últimos en general siempre han vivido por y para la política, pero, en ocasiones, lo hacen compatible con vivir de ella. Como se puede apreciar, la fuente de subsistencia de ambos es bien diferente; los dos grupos están en política, pero solo el segundo grupo depende por completo de un cargo orgánico para tener ingresos.

Esto implica que, para los de fuera, la política tenga un coste de oportunidad mayor. Por un lado, está el siempre comentado coste profesional. Aceptar ir en una lista implica desatender tus negocios o afrontar una posible excedencia en tu empresa con una fecha de retorno incierta. Por otro, también hay un componente personal, desde el sacrificio de tiempo de ocio hasta el de prestigio —hacer política nunca ha tenido muy buena prensa—. Esta diferencia es crucial, y es lo que hace que de manera natural las organizaciones tiendan a decantarse por el funcionario de partido. Los grupos más ligados al aparato no solo tienen un coste de oportunidad menor

por estar en política, sino que en muchos casos se juegan su propia supervivencia económica con el cargo. Por lo tanto, dado que tienen más incentivos y también más experiencia, es más probable que medren en la organización que aquellos que son ocasionales en la profesión. Como decía Weber, si estar en política implica vender tu alma a fuerzas oscuras, en este caso el profesional de partido ha entregado sus mejores años y experiencia por la organización, a cambio de lo cual espera una compensación. Esto, por supuesto, implica que el político «de partido» será total y completamente afecto a la cúpula que tiene el poder de despedirlo. No se trata de un temor por el destino electoral de la organización, sino que es un cálculo de estricta racionalidad individual.

Este conjunto de funcionarios de partido pueden, además, medrar gracias a las generosas prebendas que se obtienen en un cargo político. La amplísima discrecionalidad en el reparto de puestos de la administración, esa pulsión hacia la cartelización de nuestros partidos, es una fuente de recursos inagotable para ellos. Eso sin considerar el amplísimo aparato para-público y opaco donde pueden encontrar acomodo. Cuando esta figura se extiende, y más en unos partidos que funcionan muy apoyados en el rol de cuadros intermedios, esto termina afectando a la propia elección de los líderes. Un proceso de selección con una base más amplia no asegura necesariamente la calidad de los políticos, pero al menos sí una mayor rotación. No obstante, parece que en nuestro sistema hay un cortocircuito. Si la base de selección fuera más amplia, sería improbable que, tras abrumadoras derrotas, hubiera partidos que presentasen a los mismos candidatos solo por los equilibrios internos de poder.

Sin embargo, aunque tengamos este perfil de políticos, es indudable que no es el único que hay. La pregunta es: ¿por qué participar en política tiene este coste de oportunidad tan importante? Lo cierto es que nuestro mercado de trabajo tiene algo que ver. Como las interrupciones laborales son algo continuado y consolidar un puesto de trabajo es difícil, hay un colectivo que siempre tiene opciones para desempeñar cargos de responsabilidad política: los funcionarios. De hecho, este colectivo, los funcionarios en excedencia, está enormemente sobrerrepresentado entre nuestra clase política. Somos el país con más puestos de responsabilidad

con formación de derecho. ¡Incluso entre nuestros ministros de Economía!,[19] dato que da una idea de la preeminencia que tienen. Ello, además, tiene cierta lógica: pueden ser más osados en política que sus colegas, los funcionarios a sueldo del partido, pues pueden ser despedidos de él, ya que siempre tendrán un lugar de trabajo al que regresar.

Es curioso que esta cuestión esté completamente ausente en el debate público, ya que también presenta divergencias profundas según el país de la OCDE.[20] Por un lado, los países anglosajones o nórdicos intentan separar bien la carrera de funcionarios y políticos, estableciendo severas incompatibilidades; levantando, de este modo, barreras de entrada que impiden que los funcionarios se dediquen a labrarse un futuro político fuera de sus funciones dentro de la administración. Como sabemos, los contactos personales son importantes en la vida política, y estas incompatibilidades los desincentivan totalmente por su falta de rendimiento. Sin embargo, los países mediterráneos (y destacadamente, España) admiten la figura del funcionario metido a político. De hecho, casi se premia: la plaza queda en excedencia hasta que regrese, constituyendo el trampolín perfecto. Pese a que deberían ser neutrales en la provisión de servicios públicos, al final lo que tenemos es un camino seguro para hacer carrera política, en especial cuando se abre ante ellos espacio para puestos superiores (y mejor remunerados) que el suyo dentro de la administración. La estrategia, pues, es primero hacer una oposición, y luego meterse a político.

El problema es que esto genera un sesgo en los representantes que elegimos, al menos en dos aspectos. Primero, que son más reglamentistas y juristas, lo que explica en parte la obsesión por regular, pero la escasa atención a la ejecución de las políticas. Y segundo, que son esencialmente más conservadores, en especial en todo lo tocante al sector público. Al fin y al cabo, si las reformas de la administración en España son tan escasas es en parte porque tenemos al *lobby* dentro. Merece, pues, una reflexión aparte el propio sistema de puertas giratorias en España. Aunque de salida funciona muy bien para determinados cargos, a nivel inferior no tanto. Y lo que es más importante, la puerta solo gira en dirección a la salida, no hacia la puerta de entrada. Los que entran a hacer

carrera política casi siempre presentan uno de estos dos perfiles. Los sectores de otras profesiones, los temporales de la política, si entran es para un tiempo muy determinado y por voluntad de un líder que confía en ellos, no porque los partidos sean capaces de captarlos, lo cual constituye una particularidad ibérica.

Los políticos en España son producto de lo que la gente demanda y lo que los propios partidos nos ofrecen. El anti-partidismo existente en nuestro país, tan bien expresado en aquel consejo de Franco de «Haga usted como yo, no se meta en política», hace que el foco de atención se ponga casi siempre en la oferta. Esto tampoco es del todo justo. Considerar que los ciudadanos no tienen ninguna responsabilidad de lo que eligen sería tratarlos como menores de edad. Sin embargo, también es cierto que el tipo de representantes que tenemos se derivan de la interacción de una serie de normas institucionales, las cuales, a grandes rasgos, son herederas de un momento histórico concreto. Los partidos se consolidan en España cuando el modelo de partido de masas está desapareciendo. Además, son reforzados por un marco legal efectivo pero que también les genera tensiones hacia la cartelización, fomentando formaciones muy disciplinadas y cohesionadas. De ahí que su sistema de reclutamiento se base en la figura del funcionario, ya sea del partido o del Estado, y los sesgos derivados de ello.

Lo curioso de los manifiestos de «regeneración» que se han hecho recientemente es que se haya insistido en buscar una nueva regulación de partidos. Más allá del aspecto concreto en el que se centren, sigue siendo llamativa el ansia reglamentista. Si observamos nuestro entorno, países como Italia, Irlanda, los Países Bajos, Francia, Suecia o Dinamarca carecen de dicha ley. Son, por el contrario, los propios partidos los que se autorregulan (aunque otros aspectos, como la financiación pueden estar legislados).[21] Por lo tanto, no parece que redactar una Ley de Partidos nueva sea condición necesaria para tener una mejor representación. Por el contrario, aspectos como el carácter de la administración pública o las relaciones con la sociedad civil son elementos determinantes que abordaremos en los capítulos siguientes. Sin embargo, antes nos toca hablar de la institución fundamental que transforma los votos en representación: el sistema electoral español.

2

El maquiavélico sistema electoral español

Cuando el 15 de mayo los indignados salieron a las calles una de sus reivindicaciones esenciales era la reforma del sistema electoral. El objetivo, según sus propios promotores, era conseguir una «democracia más representativa y de proporcionalidad real, con el objetivo adicional de desarrollar mecanismos efectivos de participación ciudadana».

La reforma electoral no había sido un tema central en la agenda política antes de 2011. Ciertamente, el sistema electoral español es del interés de académicos, motivo de numerosas investigaciones y estudio obligado en cualquier facultad de políticas o derecho. Además, los partidos políticos históricamente perjudicados por él, como Izquierda Unida (IU) y, más tarde, Unión Progreso y Democracia (UPyD), desde siempre habían insistido en la necesidad de reformarlo. Sin embargo, no se puede considerar que la reforma electoral fuese un tema candente antes de la crisis. Por ejemplo, en las pocas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en las que se preguntaba por el sistema electoral, en 2005 y 2008, las tasas de «no sabe/no contesta» oscilaba entre el 20 y el 40 por ciento. Una parte importante de la población no tenía una preferencia sobre el tema o ni siquiera le interesaba. Incluso cuando se preguntaba por sus efectos en la representación de partidos minoritarios y nacionalistas, que se suponen que son conocidos, las tasas de no respuesta no eran muy distintas.[1]

Sin embargo, a medida que los políticos ganaban puestos en la lista de preocupaciones de los españoles algo empezó a cambiar en el discurso público. Académicos, políticos retirados de toda tendencia y periodistas empezaron a salir a la palestra para defender sus propuestas de reforma electoral, todo ello con la esperanza de que ayudasen a la regeneración de la vida política

española. Muchos opinólogos incluso lo fiaban solo a esta carta. Y aunque fuera con reticencias, los propios partidos mayoritarios terminaron por aceptar el debate. «España podría avanzar hacia un sistema electoral como el alemán», dijo Alfredo Pérez Rubalcaba cuando fue elegido como candidato del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 2011. El histórico José Bono ha propuesto en entrevistas sucesivas derogar la Ley Electoral. Del mismo modo, Esperanza Aguirre se ha posicionado a favor de las listas abiertas en varias ocasiones y hasta el Partido Popular (PP) de la Comunidad de Madrid, por iniciativa propia, fijó una comisión parlamentaria para estudiar la reforma del sistema autonómico.

Que se hayan depositado esperanzas en el sistema electoral ante una crisis económica y política de tal magnitud no es algo tan excepcional. Desde hace tiempo, los estudiosos de los sistemas electorales han rastreado sus potenciales efectos en diferentes aspectos. El tipo de gasto público, la proporcionalidad y la fragmentación del sistema de partidos, los tipos de gobiernos y la satisfacción con la democracia son solo algunos de ellos. Dada esta abundante investigación, existe cierta esperanza en poder recurrir a la reforma electoral como una manera de modificar estos parámetros en la dirección deseada. Si miramos la historia reciente, este recurso ha sido frecuente en países que han estado jalonados de escándalos de corrupción o fallos de representación. Italia, Nueva Zelanda, Japón, Venezuela son algunos de los países que se embarcaron en esos procesos durante los años noventa, si bien con resultados dispares.

En el capítulo anterior hemos hecho referencia a los problemas de selección de élites en el seno de los partidos políticos españoles. En este capítulo intentaremos dilucidar en qué medida el sistema electoral ha podido agravar este problema. El sistema electoral, que forma parte del paquete más amplio de regulaciones conocida como Ley Electoral, es el mecanismo mediante el cual se traducen los votos en escaños,[2] es decir, se agregan los votos para generar representación. Como explicaremos más adelante, los sistemas electorales pueden categorizarse según facilitan o no la alternancia y en la medida en que los candidatos individuales, no los líderes, desempeñan un mayor o menor rol.

El sistema electoral español ha primado la estabilidad del

sistema de partidos y la alternancia. Esto lo ha conseguido gracias a dos elementos: unos mecanismos correctores de la proporcionalidad que han tendido a sobrerrepresentar a los dos partidos más votados y unas listas cerradas y bloqueadas que han fortalecido a sus cúpulas nacionales y regionales. Sin embargo, esto ha implicado pagar un peaje en términos de calidad de la representación. Tal sistema electoral ha favorecido unos partidos cerrados, donde la selección de élites de los mismos recae en núcleos dirigentes centralizados y el papel del votante en la selección intrapartido es nulo. Esto ha reforzado el predominio de un político afecto a los líderes, generando escasos incentivos para el control interno en las mismas organizaciones.

DOS DILEMAS PARA UN SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales son una de las instituciones más resistentes del entramado político, lo cual no es algo extraño. Puesto que el sistema electoral es clave condicionando quién tiene poder y cómo se ejerce este en una democracia representativa, un gobernante que llega al poder merced de unas reglas determinadas tiene pocas razones para querer cambiarlas. Al fin y al cabo, son los propios políticos los que diseñan el campo de juego. Sin embargo, en ningún otro escenario es tan evidente la necesidad de diseñar unas nuevas reglas como cuando se inaugura un régimen democrático, ya sea con una transición pactada o con una ruptura. Un importante número de países son viejas democracias, si bien un número no menos importante se democratizaron a partir de la década de 1970 y tras la caída del muro de Berlín,[3] lo que conllevó necesariamente diseñar mecanismos para generar representación.

Constituir una democracia electoral hace necesario establecer un sistema electoral nuevo,[4] ya sea inspirado en otros países o en la historia reciente. Pero esto no resulta fácil. Lo normal es que sean escenarios de gran incertidumbre. En muchos casos, los partidos acaban de ser legalizados, la población vuelve a tener derecho a voto y su comportamiento electoral es difícil de prever. Además, siempre subyace el temor de que un determinado sistema institucional, quizá demasiado excluyente, pueda hacer que los

actores perdedores dejen de apoyar al régimen neonato y se lo lleven por delante. O que si es demasiado inclusivo haga el país tan ingobernable que el resultado termine siendo el mismo. De ahí que los padres fundadores de un nuevo régimen encaren importantes decisiones, y en el caso de los sistemas electorales, que están relacionados con principios normativos, siempre hay algo que se sacrifica. A grandes rasgos, podemos decir que hay dos grandes dilemas que tienen que afrontar los ingenieros electorales.[5]

El primer dilema se refiere a la dimensión distributiva. Los sistemas electorales son instituciones que reparten poder entre los diferentes partidos políticos. En otras palabras, tienden a primar a unos sobre otros discriminando, principalmente, según el grado de correspondencia entre los votos que se obtienen y los escaños que se reciben. Simplificando mucho, el dilema se estructura en torno a dos extremos. Por un lado, la rendición de cuentas, es decir, la capacidad real de reemplazar a un gobierno cuando no se está satisfecho con sus políticas. Por otro, la representación del pluralismo social, de manera que todas las sensibilidades políticas tengan cabida en las instituciones. Ambos son principios importantes, pero, en sus formulaciones más extremas, se resienten mutuamente.

Cuando lo más importante es la rendición de cuentas, la balanza se inclina hacia los sistemas electorales mayoritarios, como el Reino Unido o Canadá. En estos sistemas los diputados a nivel de distrito, pequeñas circunscripciones de un solo escaño, obtienen representación con la mayoría simple de los votos. Esto genera que haya una representación estructurada normalmente en torno a dos grandes partidos. De ahí que los gobiernos tiendan a ser unipartidistas, donde las coaliciones son infrecuentes. A raíz de esto, es fácil atribuir la responsabilidad política, ya que recae toda sobre el partido gobernante. De este modo, si se considera que el partido se ha desviado de su programa o no está gestionando bien, es fácil echarlo. Basta con votar al partido de la oposición para desalojarlo del gobierno.

Sin embargo, esto implica pagar unos peajes. El primero y más evidente es el de la proporcionalidad, ya que en los sistemas mayoritarios una gran cantidad de votos —que pueden oscilar entre el 25 y el 50 por ciento— se quedan sin representación

política. Del mismo modo, la inmensa mayoría de los distritos en los sistemas mayoritarios son bastiones seguros de candidatos sistemáticamente reelegidos. Esto hace que si un partido pierde apoyo electoral como castigo pero los votos no están distribuidos en los distritos en disputa, pueda continuar en el gobierno con un amplísimo margen de poder. Por ejemplo, en las elecciones de 2005 en el Reino Unido los laboristas perdieron seis puntos, pero continuaron con una mayoría absoluta. Más acusado fue en Nueva Zelanda, cuando en 1993 el Partido Nacional conservó la mayoría absoluta pese a haber perdido doce puntos. Porque, en esencia, la rendición de cuentas solo se sostiene si las alternativas son competitivas.

El otro extremo del dilema es el de un sistema de representación pura, en el cual todos los partidos políticos reciben una proporción lo más ajustada posible entre votos y escaños, un sistema parecido al que opera en los Países Bajos o Israel. Estos sistemas suelen tener distritos grandes y fórmulas muy proporcionales, lo que se traduce en la representación de un número importante de partidos en los parlamentos. Esto hace que la formación de gobiernos siempre sea algo posterior a la propia elección, ya que es extraño que haya un partido con mayoría absoluta. Dos o más partidos deben llegar a acuerdos para gobernar, ya sea en coalición o en minoría con apoyos externos de otras formaciones. El resultado de esto es una dinámica de acuerdo entre los partidos, en los que se consensúan las políticas en función de diferentes programas. Los parlamentos se vuelven el centro de la vida política y la transacción es la norma.

Sin embargo, esto tampoco está exento de costes. Primero, para los votantes resulta más complicado establecer qué partidos son los responsables de cada política, ya que suele haber varios en el gobierno. Por lo tanto, la sanción electoral es más difícil. Además, también resulta más complicado expulsarlos del poder, ya que la decisión final siempre está en manos de las élites políticas y de una aritmética parlamentaria que no se puede controlar. En los modelos más extremos, los partidos pequeños además tienen gran poder de «chantaje» y se tienen que formar coaliciones de muchos partidos para gobernar, haciendo inaplicables políticas de partido. Por ejemplo, en Bélgica obtienen representación doce partidos, por lo

que formar gobierno es verdaderamente complicado. Estuvieron más de quinientos días con un ejecutivo en funciones ante la imposibilidad de formar uno. Al final, seis partidos forman parte de la coalición gobernante y los programas electorales son más un punto de partida que unas políticas efectivas.

El segundo dilema que tienen que afrontar los ingenieros electorales se refiere a la dimensión intrapartido. Los sistemas electorales tienen, en cierta medida, capacidad para definir cuáles son las bases de representación de los políticos; o dicho de otra forma, de establecer en qué medida los políticos individuales son relevantes o, por el contrario, lo son los partidos. Este dilema se refiere al grado de personalización de la política. Simplificando de nuevo, nos podemos situar en dos extremos. Por un lado, un sistema en el que los legisladores individuales tienen autonomía o, en cierta medida, su reputación es un elemento relevante para ser elegidos al margen del partido político al que pertenezcan. Por otro lado, partidos políticos fuertes que operan sobre la base de programas de representación amplia, siendo las organizaciones el principal actor.

Si lo que prima es el rol desempeñado por los candidatos a nivel individual, estamos hablando de sistemas electorales que permiten discriminar entre ellos. La tipología de sistemas que caen en este extremo es compleja y discutida,[6] pero podrían incluirse aquellos que contemplan sistemas de listas abiertas, como Suiza, el voto único transferible, como Irlanda, o los sistemas de distritos uninominales, como Estados Unidos. Estos sistemas —en especial los dos primeros— permiten seleccionar candidatos individuales al margen del orden en el que los presenta el partido, o incluso escoger a candidatos de diferentes partidos. Esto permite seleccionar a los políticos que se consideran más competentes, señalando a los preferidos, y generar incentivos por parte del candidato para visibilizar su labor y cierta competencia interna. Además, en el caso de los distritos uninominales, permiten crear un vínculo entre el diputado y su distrito.

Eso sí, los sistemas que favorecen esta dinámica también pueden conllevar problemas de hiperpersonalismo. Los legisladores podrían desarrollar incentivos para vincularse con intereses políticos más reducidos, ya sean ligados a su circunscripción o a

intereses sectoriales. Además, es posible que florezcan redes clientelares individuales en torno a personalidades fuertes con el objetivo de asegurarse la reelección. Esto también erosionaría la gobernabilidad, ya que al final los partidos son organizaciones débiles en los que las facciones internas o las personalidades individuales pueden condicionar el destino del ejecutivo y sus políticas. Quizá un ejemplo claro de esto sea el de Japón antes de la década de 1990, en el que los diputados del Partido Liberal Democrático desarrollaron potentes redes clientelares para asegurar su reelección periódica. La Italia de la Primera República también sufrió una patología similar. Ambos países tenían sistemas de listas abiertas.

Si, por el contrario, lo que prima es la fortaleza de la organización, la del partido, lo que se busca es que las cúpulas tengan capacidad para disciplinar a los diputados. Es decir, que los dirigentes controlen totalmente las listas. El tipo de sistema electoral que favorece esto es el que tiene listas cerradas y bloqueadas, como en Portugal, o algún tipo de desbloqueo que tenga efectos muy limitados, como Finlandia en la actualidad. Estos sistemas impiden que los electores tengan capacidad real de modificar el orden de la lista que establece el partido, por lo que se permite primar el principio de lealtad al líder. Esto asegura la existencia de organizaciones fuertes, muy cohesionadas y estables, en las que las deserciones son más improbables y la gobernabilidad rara vez se verá afectada por las dinámicas internas.

Este tipo de sistemas también pueden generar desviaciones, en particular cuando estamos ante partidos que no tienen mecanismos de rotación de élites (como primarias o similares). En tales sistemas opera claramente la «ley de hierro de la oligarquía»: los políticos se deben por entero a sus dirigentes. Esto hace imposible al votante ejercer la rendición de cuentas a nivel individual y los partidos corren el riesgo de volverse organizaciones oligárquicas. Los incentivos del legislador no son para representar a sus votantes, sino para ser leal con la cúpula, desactivando cualquier control interno. Se ha argumentado que en Venezuela, antes de la llegada de Hugo Chávez al poder, COPEI y Acción Democrática, los principales partidos del país, tenían esta tendencia de manera acusada.

Por lo tanto, dos dilemas son los que interpelan al ingeniero electoral. ¿Más representatividad o más capacidad para desalojar gobiernos? ¿Más centralización del poder de las cúpulas o más peso de los políticos individuales? Durante la transición española, estas preguntas se respondieron de manera inequívoca, quedando prácticamente inalteradas hasta hoy. Unas respuestas que convertirían el sistema electoral en una sofisticada y admirable obra de manipulación política.

¿Quién dijo D'Hondt? La dimensión mayoritaria del sistema español

Cada vez que hay elecciones generales suele circular un gráfico mostrando qué hubiera pasado si los comicios se hubieran celebrado con un distrito único. La disparidad en la representación suele ser notable, reduciéndose la de los dos partidos principales y aumentando la de los minoritarios. Esto lleva con frecuencia a críticas que califican el sistema electoral como injusto y antidemocrático, especialmente entre los afines a los partidos perjudicados. Normalmente, la «sabiduría» convencional ha tendido a descargar sus iras sobre la fórmula de D'Hondt, procedimiento matemático para la asignación de escaños, al cual se le acusa de actuar en favor del PP y del PSOE, sobrerrepresentar a los partidos nacionalistas/regionalistas y hacer que el voto no valga lo mismo en todas partes. Sin embargo, la confusión reina sobre la materia, de ahí que merezca la pena explicar el origen de los sesgos del sistema electoral español.

La primera de las sutiles desviaciones del sistema electoral español es la mayoritaria. La idea fundamental del nuevo sistema era conseguir un sistema de partidos estable, con mayorías fuertes en el Congreso. Se buscaba, en la medida de lo posible, evitar el modelo de la Segunda República. Para tal fin se optó por la manipulación de la proporcionalidad. La idea es relativamente simple: cuanto mayor es la magnitud del distrito, mayor es la proporcionalidad del sistema electoral; si se colocan suficientes distritos pequeños se dará una clara ventaja a favor de los partidos mayoritarios, generando «subsistemas mayoritarios» dentro de

nuestro sistema proporcional. Y así se hizo (véase la tabla 2.1). El 52 por ciento de nuestros distritos tienen menos de 5 escaños, lo cual genera un claro sesgo del que los dos partidos mayoritarios se ven beneficiados. El 13 por ciento de nuestros distritos tienen más de 10 escaños, lo que hace que sus resultados sean relativamente proporcionales. Y en una categoría intermedia en proporcionalidad, entre 6 y 9 escaños, están el 35 por ciento de las provincias. Es en esta categoría intermedia donde la fórmula electoral ejerce su papel, ya que D'Hondt favorece en sus restos a los dos partidos más votados.

TABLA 2.1
Los tres subsistemas electorales que conviven en España

	Mayoritario (1 a 5 escaños)	*Intermedio (6 a 9 escaños)*	*Proporcional (más de 10 escaños)*	*Total*
Circunscripciones				
Número	27	18	7	52
Porcentaje	52 %	35 %	13 %	
Diputados a elegir				
Número	99	125	126	350
Porcentaje	28 %	36 %	36 %	
Media de escaños por distrito	3,7	7	18	6,7
Umbral efectivo medio (2011)*	19,2	9,8	4	11

* Porcentaje de votos mínimo necesario para obtener un escaño.
FUENTE: Informe del Consejo de Estado. Véase J. R. Montero y P. Riera, Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General (Anexo II), Comisión de Estudios del Consejo de Estado, Madrid, 2009.

En todo caso, como se desprende de lo anterior, el efecto más importante depende del número de escaños escogidos por circunscripción. Es por culpa de nuestra baja magnitud media que tenemos uno de los porcentajes de votos a obtener por escaño más alto de la familia proporcional, tan solo superados por San Marino, Colombia, Surinam, Turquía, Sri Lanka y El Salvador.[7] Las bajas magnitudes de distrito no solo generan efectos mecánicos o matemáticos, también generan los llamados efectos psicológicos, que se dan más a medio plazo. Por una parte, los partidos políticos con pocas probabilidades de obtener representación no invierten recursos en esos distritos, teniendo necesidad de coaligarse o decidiéndose por no competir. Por otra, los votantes pueden verse inclinados a votar a su segunda preferencia ante la seguridad de que su partido minoritario preferido no obtendrá escaño. El llamado voto estratégico, popularmente conocido como «voto útil».

Por lo tanto, el primer sesgo es favorecer a los dos partidos mayoritarios en su circunscripción. Pero, además, este sistema también tiene un sesgo en origen que buscó beneficiar a quien repartía las cartas dentro del sistema franquista. La idea era clara, tal como reconoció de manera expresa Óscar Alzaga: que la Unión de Centro Democrático (UCD) ganara las elecciones lo más fácilmente posible.[8] Al fin y al cabo, los políticos son árbitros y jugadores, así que es raro que se resistan a la tentación de manipular las reglas a su favor si pueden hacerlo. No conviene olvidar la correlación de fuerzas de la Transición, porque en esto España es un caso claro.

Para introducir el sesgo conservador en España se recurrió a dos mecanismos de manera conjunta. El primero es la desviación en el prorrateo, que es un desajuste entre el número de escaños que se eligen en cada distrito y la población que lo integra. Esta desviación se introdujo al hacer que la representación dependiera de manera conjunta del territorio y la población. Con un mínimo de dos escaños por provincia y 1 por Ceuta y Melilla, 102 diputados son fijos y 248 varían con la población del distrito, asignados en función de cocientes. Por lo tanto, se genera un suelo de diputados que no varía con la demografía del territorio, asegurándoseles un mínimo de representación. El resultado es que España tiene la mayor desviación en el prorrateo, en la desigualdad

en el peso de los votos, de toda Europa continental.[9]

Este sesgo se apresta a un debate normativo sobre si es bueno o no sobrerrepresentar a las áreas rurales. Hay quien opina que debe primar el principio de igualdad del voto. Hay quien considera que se debe asegurar una mínima representación de los territorios o sus intereses se verían siempre ignorados frente a áreas más populosas, que tendrían toda la representación y las inversiones públicas. Ahora bien, este sesgo no tendría por qué afectar si los apoyos electorales de los partidos se distribuyeran de forma homogénea. Pero, evidentemente, no es el caso. Favorecer a los distritos rurales, donde los conservadores obtenían mejores resultados, hizo que esta desviación de prorrateo se convirtiera en una ventaja adicional para ellos. El escaño conservador cuesta menos en términos de votos, lo que popularmente se conoce como «el voto no vale lo mismo en todas partes». Esta es la razón de que en Soria basten con 25.000 votos para escoger un escaño frente a los 125.000 necesarios en Madrid.

Esta desviación en el prorrateo puede generar una paradoja curiosa: puede ser que un partido mayoritario pierda en votos pero gane en escaños si sus apoyos se concentran en estos distritos baratos en representación. Este resultado no-monotónico sería posible si en las elecciones hubiera una gran competitividad entre los dos principales partidos.

El segundo mecanismo que refuerza el sesgo conservador es el efecto de la varianza en el número de escaños entre distritos. En España hay un gran rango en los escaños a repartir según el distrito, el cual oscila desde los treinta y seis de Madrid al único de Ceuta o Melilla. La idea es que si hay una asociación entre una determinada concentración de electores y la magnitud del distrito, esta dará una ventaja a unos partidos sobre otros. Pongámoslo simple y asumamos que el campo es (o era) más conservador que la ciudad. En términos mecánicos, resulta más rentable ser el más votado donde la magnitud es baja, ya que los partidos obtienen una prima barata de representación. Supongamos que la UCD es el ganador en los distritos rurales y el PSOE en los urbanos. Aunque estas primas en los distritos rurales benefician a los partidos mayoritarios, el ganador en el distrito urbano siempre necesitará más votos. Pero además, la mayor proporcionalidad de los distritos

urbanos hace que tenga que repartir la representación con más partidos.

Así, mientras que en las provincias donde gana la UCD solo se reparte los escaños con el PSOE, donde gana este último, al ser en distritos más proporcionales, debe repartírselos con la UCD, AP y el PCE. Si nos remontamos a 1977, el efecto de este sesgo es muy claro: la UCD y AP/PP después competirán con menos partidos o más débiles en sus distritos favorables, los rurales, frente al PSOE, que competirá peor en donde tiene ventaja. Por lo tanto, los partidos conservadores podrán concentrar mejor todos los apoyos en su bloque ideológico. Este sesgo electoral ayuda a explicar por qué tras la desaparición de la UCD el Partido Popular ha sido capaz de absorber toda la representación política del electorado de derechas, mientras que el PSOE no ha podido hacer lo propio con la izquierda. El sistema electoral le ha echado una mano.

Por lo tanto, nuestro sistema electoral tiene sesgos diferentes; el mayoritario llevado por el número de escaños de los distritos y el rural/conservador llevado por el prorrateo y la varianza en los escaños entre ellos. Dicho lo cual, ¿este sistema electoral sobrerrepresenta a los partidos nacionalistas? Lo cierto es que se trata de un equívoco frecuente, aunque no sea verdad. De hecho, con un distrito único hasta algunos de ellos ganarían más escaños. La razón es que estos partidos tienen territorialmente concentrado su voto, luego no se ven afectados por el sesgo mayoritario. Por el contrario, los partidos de ámbito estatal que quedan en segunda y tercera posición en sus distritos, con votantes dispersos, son los penalizados en favor de los dos grandes. O dicho de otra forma, si todos los votantes de IU vivieran en Aragón probablemente este partido tendría una representación más ajustada en el Congreso que la que tiene ahora.

Por último, se ha de añadir que la barrera electoral en España se fijó al 3 por ciento provincial, pero a efectos prácticos resulta irrelevante, ya que es el número de escaños el que fija el umbral real de votos necesario para obtener representación. Por lo tanto, en el dilema entre representación y rendición de cuentas/ estabilidad, el sistema español optó por un sistema proporcional «mayoritarizado» de sesgo conservador que le acerca más a este último principio.

EN LISTAS CERRADAS NO ENTRAN MOSCAS

El componente distributivo del sistema electoral español es de lejos el que más atrae la atención de los expertos y aficionados. Como hemos visto, dada la gran cantidad de sesgos que contiene el sistema español, se justifica hacer columnas de Excel y comprobar diferentes escenarios alternativos. Sin embargo, hay un segundo elemento que también atrae la atención del público pese a que resulta más complicado calibrar sus efectos: las listas. Este elemento, de entrada, no condiciona la correlación de fuerzas generada por el sistema electoral, sino el grado en que los políticos legisladores son un actor político diferenciable de sus partidos. En España normalmente se interpela al sistema de listas cerradas y bloqueadas, un sistema que no permite discriminar ni entre candidatos de diferentes partidos ni alterar el orden de los incluidos en la papeleta. Sin embargo, merece la pena analizar los antecedentes que hicieron que durante la Transición se optara por este modelo. Esto hace que nos tengamos que remontar atrás en el tiempo, concretamente al sistema electoral que estuvo vigente en la Segunda República.

La Segunda República española fue uno de los períodos políticamente más interesantes de nuestra historia reciente. Sin embargo, aunque se ha prestado gran atención a muchas de sus instituciones y políticas, su sistema electoral suele ser bastante menos conocido.[10] Su Ley Electoral fijó sus fundamentos esenciales en 1931. La idea básica era acabar con el sistema caciquil que databa de la Restauración, un sistema que había servido como mascarada de la alternancia pactada entre liberales y conservadores desde 1876. Los republicanos, que obtenían mejores resultados en distritos con más de un escaño en juego, acabaron con los distritos unipersonales y fijaron que la circunscripción sería la provincia. La única excepción eran Madrid y Barcelona, donde el municipio era una circunscripción y el resto de la provincia otra, fijando un rango de escaños por distrito que oscilaba entre 2 y 20. Además, se introdujo un sistema mayoritario con voto limitado. Es decir, se fijó un sistema de listas abiertas en el que se podían votar

menos candidatos que los diputados en juego. Así, donde había 20 escaños se podía votar hasta 16 candidatos, donde 19 hasta 15, y así sucesivamente.

Los partidos podían presentar tantos candidatos como consideraran oportuno, si bien sus estrategias eran diversas según el distrito. Por una parte, podían presentar tantos candidatos como escaños había en juego en la provincia. Esto solo lo hacían si el partido era tan fuerte que esperaba poder dar consigna a sus votantes para que se coordinaran y dividieran sus votos entre todos sus candidatos (lo que se conoce como ir «al copo»). Por otra parte, se podía ir a por mayorías, presentando tantos candidatos como votos podían emitirse en el distrito, esperando que sus votantes optaran por votar a los suyos en bloque. O por último, presentar menos candidatos que los votos existentes si el partido sabía seguro que iba a perder. Además, para añadir más complejidad, si había candidatos de la mayoría a repartir que no alcanzaban el 20 por ciento de los votos era necesario realizar una segunda vuelta a la semana siguiente (se elevó al 40 por ciento en 1933). Finalmente, el partido que sumara una mayoría simple obtenía el 80 por ciento de los escaños de la circunscripción y el 20 por ciento restante quedaba para el segundo.

La combinación de este mecanismo mayoritario con el sistema de listas abiertas tuvo efectos políticos importantes. Primero, las pequeñas variaciones de votos podían hacer que en un distrito se pasara de tener la mayoría de los diputados a la minoría. Con un solo voto de diferencia podía generar cambios dramáticos en las mayorías parlamentarias, lo que explica claramente los vaivenes que hubo en las elecciones de 1933 y 1936. Segundo, se generaron incentivos para que los partidos buscaran consolidar a sus votantes más fieles (porque la moderación no tenía prima en representación, luego no interesaba ensanchar su electorado) y se derivó a un sistema hiperpersonalista merced a las listas abiertas. Era imposible mantener la disciplina de voto cuando los votantes podían premiar directamente al líder díscolo, con lo que las deserciones políticas eran algo frecuente.

Además, el sistema permitió un grado de fragmentación notable. Por ejemplo, en 1931 el PSOE y el Partido Radical, los dos más votados de un Parlamento con 20 partidos, sumaban solo el 43

por ciento de los escaños. En 1933, el PR y la CEDA sumaban el 46 por ciento en un Parlamento con 22 partidos, y en 1936, el PSOE y la CEDA apenas llegaban al 40 por ciento. Por último, esto hacía que los ejecutivos tan solo podían sostenerse en base a gobiernos de amplia coalición. Así, mientras que dentro de los diferentes bloques ideológicos aumentaba la diversidad por las múltiples escisiones y comportamientos semileales de los partidos en el Congreso, la tendencia del sistema de partidos era de una creciente polarización que se convirtió finalmente en una fuente de competición centrífuga. De hecho, podría argumentarse que el caótico sistema electoral de la Segunda República pudo ser un elemento añadido que desestabilizó el régimen.

Así pues, este fue el antimodelo agitado como un fantasma cuando se negoció el actual sistema electoral. De ahí que se considerara optar por el modelo más alejado, el de listas cerradas y bloqueadas. Ello permitía mantener un sistema sencillo, con ganadores claros, algo que es aceptado como un elemento positivo para favorecer las transiciones a la democracia.[11] En todo caso, los propios interlocutores de la época reconocieron que los partidos políticos eran formaciones débiles sin apenas infraestructura. La UCD, el partido progubernamental, se formó unos meses antes de las elecciones de 1977, mientas que otros como el PSOE o el PCE acababan de salir de la clandestinidad. Un sistema de listas cerradas y bloqueadas permitiría la cohesión en las organizaciones. De igual modo, al centralizarse los procesos de elaboración de las candidaturas, se podrían evitar dinámicas de transfuguismo y deserciones.[12] El propio reglamento del Congreso de los Diputados reforzó esto convirtiendo a los diputados en legisladores carentes de autonomía. Mientras que los portavoces de los grupos tienen gran poder, los diputados rasos poco pueden hacer para tener iniciativa propia.

Este sistema de listas cerradas y bloqueadas se extendió sin variación a las elecciones locales, autonómicas y, posteriormente, también a las europeas. La única excepción fue el caso del Senado español. El Senado tiene un número variable de integrantes, ya que una parte de ellos son escogidos por las comunidades autónomas en función de su población. Sin embargo, los senadores directamente escogidos por los ciudadanos son 208, a razón de cuatro por

provincia y con un número inferior para las islas y ciudades autónomas. Lo peculiar de este sistema electoral es que contempla listas abiertas con voto limitado, a semejanza del modelo republicano. Se pueden asignar hasta tres votos por provincia a repartir entre los candidatos del partido deseado, siendo escogidos los que obtienen una mayoría simple. Sin embargo, esta cámara apenas tiene poderes reales —España representa un claro bicameralismo asimétrico— y los ciudadanos tampoco han empleado apenas estas listas, diversificando de algún modo sus preferencias o alterando el orden provisto por los partidos.[13]

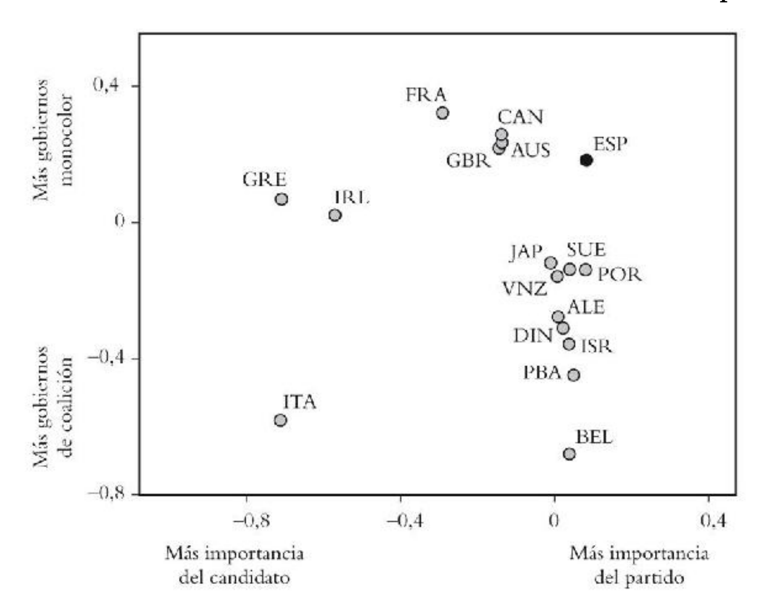
Dentro de la familia de los sistemas proporcionales, las listas cerradas y bloqueadas son una modalidad que no está muy extendida. De hecho, de nuestro entorno más inmediato, tan solo las tienen Portugal, Serbia, Israel e Italia a partir de su reforma de 2005. Por lo tanto, en el caso de nuestro país, exceptuando un Senado sin apenas poderes, también se optó por una posición muy concreta en el dilema intrapartidista. Se apostó por las listas cerradas y bloqueadas como un mecanismo para asegurarse de que no existe personalización de la política a nivel de legisladores, en la búsqueda de un sistema que favorezca unas organizaciones partidistas fuertes, donde las siglas pesen siempre más que el diputado individual.

EL SISTEMA ELECTORAL: REFORZANDO LA MALA SELECCIÓN DE ÉLITES

Los dos dilemas sobre el sistema electoral español acabaron resueltos en el mismo sentido, el de fomentar la estabilidad. Por esta razón se optó por reforzar el componente mayoritario para primar a los dos partidos principales —introduciendo un sesgo conservador en el mismo paquete—. Por ello se decidió fijar un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, esto no nos explica cuál es la posición relativa del sistema electoral frente al de otros países. Podría ser que el caso español no fuera una anomalía en nuestro entorno, que otros países del mundo también hubieran optado por una configuración de este estilo. En el gráfico siguiente se representa en dos ejes la respuesta que los sistemas electorales de algunos países han dado a las cuestiones que se planteaban.[14]

En el eje vertical se representa la dimensión distributiva o «intrapartido». Aquellos países que están situados en la parte superior son los que tienen fácil identificar entre diferentes alternativas, ya que tienden a fomentar una estructura de competición bipartidista. En ellos se sitúan los sospechosos habituales, los sistemas mayoritarios a una o dos vueltas como Canadá, Reino Unido, Australia o Francia; sistemas en los que suele gobernar un solo partido con la mayoría absoluta de la cámara. Justamente, España es de los pocos países proporcionales que se encuentran en valores altos de esta dimensión. Entre los intermedios, están países como Alemania o nuestro vecino Portugal, con un sistema electoral semejante. En los extremos, aquellos países con una competición multipartita y en los que no es posible identificar claramente las coaliciones alternativas como Bélgica o Italia pre-1993 (véase el gráfico 2.1).

GRÁFICO 2.1
Los dos dilemas del sistema electoral: una visión comparada



FUENTE: M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

En el eje horizontal se representa la dimensión intrapartido. Los países que se sitúan más hacia la izquierda son aquellos en los cuales los candidatos individuales tienen un papel más destacado. Entre ellos están Irlanda, con su sistema de voto único transferible, o las listas abiertas de la Italia de la Primera República o Grecia. En una zona intermedia se ubican los sistemas de distritos uninominales, en los cuales el político es representante de su distrito. Más abajo, los de sistemas mixtos (que combinan elementos mayoritarios y proporcionales) como Alemania y Venezuela. Por último, en los extremos, en los que los candidatos pesan menos, se encuentran aquellos sistemas en los que hay listas desbloqueadas de efectos limitados como Suecia, o listas cerradas y bloqueadas. Justamente en este último extremo se vuelve a ubicar España.

Por lo tanto, España se sitúa como un sistema electoral excepcional en nuestro entorno. Mientras que tiene una estructura de competición basada en un bipartidismo imperfecto comparable al de los países anglosajones, y también conforma gobiernos unipartidistas, no dispone de la flexibilidad interna de los sistemas mayoritarios. En ellos los diputados disponen de un mandato que les permite ser más autónomos de las cúpulas, actuar como representantes directos de sus electores. La disciplina de voto es algo menor que en otros sistemas y las decisiones internas, necesariamente, tienen que ser más consensuadas dentro del grupo parlamentario. Pero mientras que la fortaleza de las cúpulas es muy importante gracias, entre otros, al elemento disciplinario de las listas (comparable a Portugal, por ejemplo), no existen socios en los que se tenga que apoyar el otro partido para poder gobernar. No existe un contrapeso externo.

Así, el resultado es que España está en una situación particular. El ejecutivo en un sistema parlamentario tiene un gran poder si dispone de una mayoría absoluta en la cámara, y ese ha sido el caso en casi la mitad de las legislaturas del Congreso. Esto poco menos que se traduce en una «dictadura electiva», en palabras del ex lord canciller Quintin Hogg. Los presidentes del gobierno son también líderes del partido, organizaciones engrasadas para no desviarse un ápice de su mandato. Los cambios programáticos o la toma de decisiones impopulares salen completamente gratis entre

elecciones y no existen mecanismos de contrapeso —no puede haber congresos divididos, es impensable una revuelta interna de parlamentarios—. Además, dado que se dispone de amplios poderes para designar la composición de diferentes órganos reguladores, comisiones, justicia, su poder no tiene cortapisas.

Sin embargo, cuando no ha habido períodos de mayoría absoluta tampoco hemos visto gobiernos de coalición a nivel estatal, algo verdaderamente único en toda Europa. Dado que los mecanismos correctores de la proporcionalidad han perjudicado a los partidos minoritarios de implantación nacional, al final tanto el PP como el PSOE se han apoyado de manera preferente en partidos nacionalistas/regionalistas, los únicos con los que se podía sumar; partidos que, por razones evidentes, nunca se han integrado en el gobierno estatal de manera directa. Por lo tanto, el control de los ejecutivos siempre ha sido parcial, basado en iniciativas concretas, más que porque hubiera actores políticos adicionales implicados directamente en la gobernación del país. El gobierno siempre ha estado en manos del partido con la mayoría de votos. Una situación que, por otra parte, no es tan frecuente a nivel autonómico y local.[15]

De esta manera, nuestro sistema electoral ha favorecido que nos encontremos en una trampa que hace complicado el control político y, por lo tanto, refuerza una perversa selección de élites. Por una parte, se puede optar por sistemas que tiendan a gobiernos monocolor pero que aseguren cierta personalización, en los cuales el control político se entregue al propio partido. Esto permite cierta rendición de cuentas, con diputados y cargos medios fuertes dispuestos a deponer al líder si este se revela incapaz o se desvía de su mandato. Por otra parte, puede haber partidos cohesionados y fuertes, pero entonces habría que evitar que dispongan de mayorías absolutas para que el control político sea externo al partido. Se debe rebajar el componente mayoritario de modo que se favorezca la coalición o, al menos, la centralidad del Parlamento; que se tengan que cumplir acuerdos programáticos sobre la base de la transacción entre ellos, con socios que marquen el gobierno y participen de las decisiones, impidiendo los excesos de una administración en solitario.

El primer modelo es más anglosajón, el segundo es más

continental. Si hay un país que se pasa por exceso en ambas dimensiones ese es Italia. Sin embargo, en el extremo opuesto, si hay un país que lo hace por defecto, ese es España. Aunque eficiente para dotar de estabilidad y favorecer la alternancia entre los dos grandes partidos, las sombras del sistema electoral han sido favorecer un modelo de competición cada vez más cartelizada y con élites más oligárquicas. Sin embargo, sería reduccionista pensar que el sistema electoral ha sido el único componente en juego. Tan importante como de dónde vienen nuestros políticos y el sistema con el que nos eligen, son las herramientas que tienen para gobernarnos. Llegados a este punto, es hora de hablar de la administración pública y, sobre todo, de una palabra que habitualmente va aparejada a la política española: corrupción.

3

La corrupción, funcionarios y monocracia

La corrupción es un elemento que se trata con frecuencia en cualquier discusión política. De hecho, nuestra corta historia democrática está jalonada de sonoros escándalos que le han valido críticas legítimas por parte de la ciudadanía. Sin embargo, se hace menos reflexión sobre los costes que implica la corrupción en sí misma. De entrada, la corrupción puede erosionar la legitimidad de todo un sistema político. Por ejemplo, cuando una democracia es joven tener altas tasas de corrupción política suele ser el preludio de su colapso y del regreso al autoritarismo. Más aún, la corrupción generalizada suele llevar aparejada bajos índices de participación electoral, inestabilidad política, ausencia de competencia real entre partidos, reducción de la transparencia en la toma de decisiones, clientelismo… toda una serie de patologías asociadas a regímenes de baja calidad democrática. En la esfera económica, la corrupción también tiene efectos negativos. De todos es sabido que la corrupción implica un drenaje de la riqueza de un país. Solo a nivel microeconómico, de manera directa o indirecta, comporta un incremento de los costes de transacción comercial y del precio de bienes y servicios. Esto a su vez implica que asumir prestaciones sociales sea más caro, lo que repercute en su peor calidad. La provisión de servicios se deteriora, se generan incentivos para levantar barreras artificiales a la competencia y, en suma, se empobrece a la población.

En un contexto de empobrecimiento generalizado tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, tremendamente doloroso y que está repercutiendo sobre todo en las rentas del trabajo y en los trabajadores precarios, la corrupción tiene un coste de oportunidad sangrante, no solo en términos de ejemplaridad pública, sino directamente a nivel presupuestario. Pero la corrupción va más allá

de la esfera monetaria, erosionando el propio tejido social. Un ambiente de corrupción genera frustración y apatía, lo que se traduce en una sociedad civil débil. Hay menos asociaciones, menos ciudadanos participativos, menos intereses articulados que puedan convertir sus demandas en políticas y controlar a los poderes públicos. En contextos de corrupción extrema en los que los sobornos sean lo habitual o la cercanía al poder político lo conveniente para hacer negocio, esto se traduce en una mayor desigualdad entre ricos y pobres. Por último, pero no menos importante, la corrupción también tiene un clarísimo impacto medioambiental. Para constatar sus efectos basta con pasearse por gran parte del litoral español.

En este capítulo intentaremos tratar sobre la corrupción y, más en particular, sobre la estrecha relación que existe entre esta y el funcionamiento de nuestra administración pública. Un ejemplo concreto puede ilustrar la idea fuerza que presentaremos a continuación. Antonia Muñoz es, en el momento de escribir estas líneas, la alcaldesa de Manilva. Manilva es un municipio de la costa malagueña de unos 15.000 habitantes. Es un municipio modesto que no habría llamado la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía española en general si no fuera porque la alcaldesa está imputada por delitos contra la administración pública por su predisposición a buscar trabajo a gente de su familia. En concreto, «su hermana se ocupa del área de Extranjeros; su nuera, de Promoción y Protocolo, y otra familiar lejana se encarga de Asuntos Sociales».[1] A raíz de esta imputación, Muñoz relató cómo veinte trabajadores del ayuntamiento fueron escogidos por su administración sin ningún tipo de concurso previo (la Fiscalía Anticorrupción apunta a más de doscientos). En un momento dado del diálogo surrealista, el periodista dice: «Se puede entender de todo esto que usted ayuda a su familia», a lo que la alcaldesa responde con rotundidad: «Mira, la pregunta es quién no ayuda a su familia». La alcaldesa, al parecer, veía completamente normal saltarse la normativa para ofrecer trabajo fácil a sus allegados.

Qué corrupción, dónde y votada por quién

Que la ciudadanía en España considera que hay mucha corrupción es un hecho contrastado. Sin embargo, que eso sea realmente así es algo que no es tan sencillo de comprobar. Por desgracia, la corrupción es un tema difícil de medir y para el que no existen demasiados datos fiables.[2] Por un lado, tenemos los datos de percepción, que suelen presentar problemas metodológicos. ¿Quién nos garantiza, al fin y al cabo, que la percepción de la ciudadanía sea un reflejo de la realidad? En muchos casos, no obstante, es todo lo que tenemos, y nos vemos obligados a confiar en que sea una buena aproximación. En el caso de España, y especialmente desde que empezó la crisis (véase la tabla 3.1), la percepción de que la corrupción y el fraude son un problema grave ha ido en aumento. Es más, de acuerdo con los estudios que se han realizado, de entre nuestros vecinos somos el país donde más ha aumentado la percepción de corrupción en las instituciones en los últimos años (véase el gráfico 3.1), prácticamente doblando a Italia.

TABLA 3.1

Percepción de la corrupción. Porcentaje de ciudadanos que están de acuerdo con la afirmación de que existe corrupción en cada una de las instituciones (%).

País	*Año*	*Local*	*Regional*	*Nacional*
España	2005	74	73	74
	2009	89	90	91
		+15	+17	+17
Italia	2005	81	81	84
	2009	89	86	89
		+8	+5	+5
Francia	2005	71	73	81
	2009	79	80	83
		+8	+7	+2

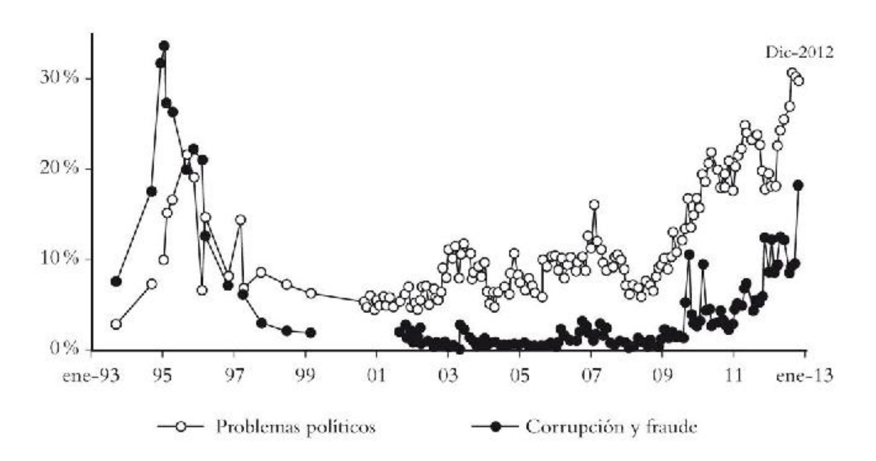
FUENTE: Eurobarómetro 325, 2009, y Eurobarómetro 245, 2005.

La corrupción parece tener un componente cíclico bastante

importante. Es difícil establecer una causalidad clara, pero tanto en la crisis económica y política del fin de los gobiernos socialistas de los años noventa como en la presente crisis se observa un aumento muy perceptible de la preocupación por la corrupción como problema. Esta preocupación además no viene sola, sino acompañada por el malestar ante los problemas políticos en general como resultado del hartazgo ante la situación económica y el sentimiento de que el país no funciona. ¿Nos hace la crisis más sensibles a la corrupción, o realmente contribuye a que salgan más casos de corrupción a la luz?[3] A pesar de que es cierto que ha habido un número considerable de casos de corrupción en nuestro país, la evidencia empírica sugiere que somos pesimistas. De hecho, la situación no es tan mala como pensamos, comparada con la de los países de nuestro entorno. Por lo tanto, a pesar de su utilidad, conviene ser cuidadosos con los datos que utilizan percepciones ciudadanas a la hora de llegar a conclusiones drásticas.

GRÁFICO 3.1

Frecuencia con que se cita «problemas políticos» o «corrupción y fraude» ante la pregunta: «¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?».



FUENTE: Centro de Investigaciones Sociológicas.

En todo caso, es conveniente caracterizar no solo la cantidad, sino también el tipo de corrupción que tenemos. En primer lugar, el

problema de España no es el de los sobornos para obtener servicios públicos, o al menos no en su mayor parte. En otros alumnos poco ejemplares de Europa, como Grecia, los *fakelaki*, o pequeños sobres llenos de billetes para sobornar a funcionarios, están a la orden del día para conseguir que le atiendan a uno en maternidad o para que le tramiten la renovación del carnet de conducir más rápido. En España, por suerte, esto es algo mucho más raro. Es más, es prácticamente impensable que en un hospital público se soborne a un doctor a cambio de un servicio más atento, o que un guardia civil nos pida una pequeña contribución para librarnos de una multa. En el último barómetro de Transparencia Internacional, España obtuvo un puesto muy favorable en el índice de sobornos. Apenas un 2 por ciento de la población dice haber tenido que pagar un soborno, frente al 5 por ciento de Italia y el Reino Unido y el 22 por ciento de los ciudadanos griegos. Nuestra corrupción no es administrativa, sino política, lo cual dice mucho (y bueno) de nuestro cuerpo de funcionarios. Tiene más que ver con el tráfico de influencias, los favores y el clientelismo cuyo epicentro son los partidos políticos.

En segundo lugar, la mayoría de los casos, al menos los recientes, han ocurrido en el ámbito subnacional, sobre todo en el local. De los 110 municipios con más población (incluidas también las capitales de provincia), en 39 de ellos ha habido investigaciones por casos de corrupción. Es cierto que recientemente los escándalos a nivel nacional han sido muy significativos y dignos de oprobio pero, de media, son menos probables. Para encontrar escándalos similares tendríamos que remontarnos a los años noventa durante los últimos años de los gobiernos socialistas. *A priori* esto no es sorprendente, dados los incentivos y costes existentes en cada nivel de la administración. Es más sencillo establecer un acuerdo tácito de corrupción cuando el número de ojos que supervisan la tarea de los gobernantes es más reducido. Los controles y auditorías a que se ven sometidos los municipios pequeños y medianos son mucho menos exigentes que la atención que se presta a las cuentas de un ministerio.

Siendo esto así, en un mundo ideal, los candidatos menos corruptos serían castigados por los votantes reduciendo así su incentivo a robar. Sería una suerte de control «vertical» de la

corrupción. Por desgracia, la evidencia disponible sugiere que los castigos y las recriminaciones de los votantes a los políticos son más bien escasos y no demasiado fuertes. Esta condescendencia del votante con el político corrupto vendría dada por tres razones principales.[4] Primero, hay ejemplos en los que los casos de corrupción no se conocen y, cuando sí lo hacen, los votantes los interpretan usando gafas partidistas. Es el caso de Italia después de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo. A pesar de los grandes casos de corrupción que perseguían a los democristianos, los votantes de sus feudos tradicionales hacían oídos sordos. Características como el anticomunismo primaban por encima de los simples casos de corrupción.[5] Segundo, la corrupción podría ser también una forma de trueque político en el que los ciudadanos reciben algún tipo de beneficio (lo que en Estados Unidos se llama *pork barrel*) a cambio de tolerar las corruptelas de sus representantes. Por último, cabe la posibilidad de que la corrupción sea simplemente una variable más dentro de la ecuación que el votante utiliza para evaluar al político, de forma que su peso relativo no sea muy significativo.

Diferentes estudios han intentado explicar por qué se da esta situación en nuestro país[6] a nivel local.[7] Todos ellos señalan una particular paradoja: la corrupción es impopular, pero los corruptos son (electoralmente) populares. En las elecciones municipales de 2007, un 70 por ciento de los alcaldes imputados por casos de corrupción fueron reelegidos, y en 2011 un 39 por ciento. Aunque el descenso es considerable, los porcentajes siguen siendo muy altos. Dicha paradoja podría tener una explicación basada en las posibles razones argumentadas antes. No todos los alcaldes ni los casos de corrupción son iguales, ni los ciudadanos nos fijaríamos en la cartera, tanto para mal como para bien. Según estos estudios, los votantes penalizaron a los alcaldes que se vieron envueltos en casos de corrupción que tuvieron un efecto negativo sobre el bienestar económico del municipio, pero no castigaron a aquellos cuyos casos de corrupción beneficiaron, aunque fuera a corto plazo, al municipio.

El Brasil de las décadas de 1940 y 1950 acuñó la frase que mejor describe este fenómeno: *Rouba mas faz* («Roba, pero hace cosas»). Si todos nos beneficiamos de la corrupción, en el fondo,

¿qué importa que el alcalde o concejal se lleve un pequeño *bonus* por su esfuerzo? El pueblo ficticio de San Rafael (no queremos ofender a nadie) es un buen ejemplo. El pueblo, de poco más de un millar de personas, se vio afectado por un escándalo de corrupción cuando su alcalde decidió utilizar suelo rural protegido para construir viviendas, y, de paso, llevarse una buena comisión. La corruptela era clara, pero en un pueblo tan pequeño una inversión en viviendas, aunque no sean muchas, tiene un efecto considerable sobre la economía local. El resultado es que un número nada despreciable de los votantes y sus familias pueden verse beneficiados por el escándalo, desde ocupar los puestos de trabajo creados para los jóvenes en el sector de la construcción hasta tener la posibilidad de invertir en una vivienda y que esta, en teoría, se revalorice. El pueblo (ficticio una vez más) de Los Altos, en cambio, representa el caso opuesto. El alcalde otorgó una serie de licencias para la provisión de servicios públicos a compañías privadas cuyos dueños eran amigos suyos. Aquí cuesta más encontrar el beneficio directo para el ciudadano. A menos, claro está, que dichos servicios públicos fueran significativamente más baratos o de mayor calidad que los anteriores, algo poco probable.

De este modo, y pese a que la corrupción no es fácil de medir, el ámbito local español se habría convertido en su medio preferente con la aquiescencia (bajo determinadas condiciones) de los propios electores.

RENTA Y LECCIONES DEL PASADO

Un curioso ensayo académico publicado el año pasado se hacía la siguiente pregunta: ¿qué niveles de corrupción tenía Estados Unidos hace casi cien años, cuando su nivel de PIB per cápita era similar al de China hace un par de años? ¿Y hace ciento cincuenta, pocos años después de acabar la guerra de Secesión?[8] Por supuesto, si ya es difícil recopilar datos fiables de la corrupción actual, tanto más es hacerlo para el siglo XIX o comienzos del XX. Como en tantos otros estudios, nos tenemos que conformar con variables aproximadas que nos ofrezcan un indicador alternativo de la corrupción. En este caso el autor utiliza menciones de casos de

corrupción en los periódicos de la época. Los hallazgos son curiosos. En el Estados Unidos de 1870, con un PIB per cápita de 2.800 dólares constantes de 2005 la corrupción era de cinco a siete veces más imperante que en la China de 1996, que tenía un nivel de PIB per cápita similar. A medida que se avanza en la serie, se produce una convergencia, de forma que en 1928, cuando el PIB per cápita estadounidense era de 7.500 dólares, similar a la de China de hace unos cinco años, los niveles de corrupción eran parecidos.

Más allá de lo fiables que sean los datos, que deben tomarse con cautela, esta historia nos sugiere dos cosas. Primero, la corrupción parece estar estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo.[9] En 1968, Huntington apuntaba que al observar la evolución de la corrupción de Gran Bretaña y Estados Unidos se veía un pico en las primeras etapas del crecimiento y el desarrollo industrial (el siglo XVIII en Gran Bretaña y el XIX en Estados Unidos), y que posteriormente los niveles de corrupción caían a medida que el país se iba haciendo más rico. Por lo tanto, el hecho de que España tenga niveles de corrupción más altos que Escandinavia, con niveles de PIB per cápita más altos que los nuestros, no debe verse como algo anormal. Y la segunda lección que uno puede llevarse del estudio anterior, es que eso no debería ser una excusa para quedarse de brazos cruzados. Las grandes ciudades estadounidenses, como Nueva York o Chicago, distaban mucho de ser paraísos de eficiente burocracia; todo lo contrario, las maquinarias políticas de las urbes estaban más cerca de lo que puede verse en la película *Gangs of New York*.

> Veo mi oportunidad y la tomo. Voy al sitio que toque y compro toda la tierra que puedo en el vecindario. Entonces el comité de tal o cual convierte el plan en público, y de repente hay una fiebre por conseguir mi tierra, por la cual nunca nadie se había preocupado antes. ¿No es perfectamente honesto poner un buen precio y obtener beneficio de mi inversión y visión de futuro? Por supuesto que lo es. Bueno, es una trampa honesta.

Esta deliciosa cita es de George W. Plunkitt, un senador del estado de Nueva York miembro del Tammany Hall, la maquinaria demócrata, prácticamente sinónimo de corrupción y tráfico de

influencias, que controló la ciudad durante décadas. ¿Por qué había tal grado de corrupción? La predominancia de las maquinarias de corrupción, patronazgo y clientelismo en muchas de las grandes urbes estadounidenses estaba ligada en parte a su modelo de gobierno, lo que se llama en inglés *strong mayor*. En estos sistemas, los votantes eligen a una serie de concejales que pertenecen a partidos políticos, que eligen a un alcalde que habitualmente es el cabeza de la lista más votada. Los alcaldes y concejales tienen amplios poderes legislativos y ejecutivos, de forma que una fracción considerable de las personas a sueldo del consistorio dependen del partido en el poder, que además goza de una libertad considerable a la hora de despedir y contratar.

La forma en que se trata y contrata a los burócratas y funcionarios que gestionan nuestras administraciones públicas no recibe la atención suficiente (comparada con, por ejemplo, el sueldo de los políticos), pero es un factor extremadamente importante. Y en España, por desgracia, el sistema se caracteriza por sus elementos *strong mayor*.

Lo malo de esto es que la evidencia empírica nos sugiere de forma clara que los sistemas donde los políticos electos tienen más libertad a la hora de contratar personal de forma arbitraria son aquellos donde más frecuente es la corrupción. En general, cuanto más politizada está una administración o institución, es decir, cuantos más cargos y administradores dependan directamente del favor de un partido político, más proclive es a la corrupción.[10] Esto puede sonar tautológico, especialmente dada la calidad percibida de nuestros gobernantes y representantes actuales. No obstante, es una mera cuestión de intereses. Incluso si asumimos por un momento que los políticos y sus cargos designados son honestos y competentes (esto daría para otro capítulo), los incentivos en una institución donde nuestro cargo depende de los políticos son rotundamente perniciosos.

Monocracia, negociación del funcionariado y oposiciones

La administración pública española, como se ha descrito acertadamente, se caracteriza por su extrema monocracia.[11] El

término «monocracia» tiene su origen en la teoría propuesta por Thompson,[12] un experto en teoría de las organizaciones. La monocracia aparece cuando la legitimidad en una organización tiene un solo origen. En el caso de España, esta legitimidad o autoridad proviene claramente del partido que ha ganado las elecciones y gobierna en ese momento, sobre todo por la gran flexibilidad de la que gozan los políticos en para nombrar y despedir.

En otros países de Europa occidental, no ocurre esto, debido en parte a un proceso llamado *public service bargaining*, o negociación del funcionariado. Este sistema apareció primero en el Reino Unido a principios del siglo XX. El *public service bargaining* consistió en un tira y afloja entre los funcionarios profesionales británicos y los políticos electos que acabó en tablas. El resultado fue un acuerdo tácito por el cual los políticos respetarían la neutralidad y profesionalidad del funcionariado (renunciando, pues, a la libertad total a la hora de elegirlos y colocarlos) y el funcionariado renunciaría a hacer carrera política. La virtud de este sistema es que separa de forma clara la carrera, y por tanto los incentivos, de los funcionarios y de los políticos. Como hemos dicho anteriormente, las colusiones entre la carrera política y la funcionarial en nuestro país son más bien la norma. En el Reino Unido esto es imposible por definición.

Un sistema de duocracia como el británico, con dos fuentes de legitimidad paralela, tiene la ventaja de que mejora los incentivos y, por consiguiente, el comportamiento tanto de los políticos como de los funcionarios. Al garantizarse la independencia de los funcionarios, que no dependen de las prebendas de los políticos para mantener sus puestos, los políticos tienen menos libertad para cometer actos ilícitos. Un funcionario independiente no tendrá ningún interés en aceptar que un político desvíe fondos o regale puestos como favores, porque su carrera depende de hacer bien su trabajo y de la buena gestión del departamento. Por eso, el político se lo pensará dos veces antes de cometer un acto ilícito, porque sabe que puede ser denunciado.

Los cargos políticos dependen de las elecciones y, por lo tanto, tienen un horizonte temporal limitado. Cada cuatro años, o menos si hay elecciones anticipadas, existe una alta probabilidad de que

pierdan su empleo. Y nada de lo que hagan por demostrar un buen trabajo de cara a los ciudadanos va a reducir significativamente ese riesgo. Si nuestro partido pierde, todos nos vamos con él. Esto tiene muchas consecuencias, de las que podemos destacar dos. Primero, si nada de lo que hacemos tendrá un efecto sobre nuestra probabilidad de mantener el empleo, ¿por qué esforzarnos? Es como un examen en el que nuestra nota viene determinada por una ruleta. Y, segundo, pero quizá aún más pernicioso: estos cargos políticos con fecha de caducidad son mucho más susceptibles a la hora de aceptar sobornos o arriesgarse con el tráfico de influencias. Es natural, dado que no tienen el trabajo asegurado.

Dada esta situación, resulta tentador dar un volantazo y aislar a nuestros funcionarios por completo para protegerlos de incentivos perversos. No obstante, no es lo mismo profesionalizar la administración que aislarla del resto del mercado laboral. En España, el cuerpo de funcionarios goza de su propio sistema de reclutamiento y promoción, a menudo a través de oposiciones por las cuales se eligen cargos tan importantes como jueces, inspectores de Hacienda o diplomáticos. Los procedimientos de elección de trabajadores del sector público a través de exámenes imparciales es algo común en los países desarrollados. Su popularidad se debe en parte a la reacción contra la subjetividad que se produjo al caer el Antiguo Régimen y crearse las primeras burocracias modernas. La prioridad, como es natural, era acabar con el sistema elitista predominante en el Ancien Régime, durante el cual la mayoría de los cargos públicos eran ocupados por cuadros de las familias nobles que gozaban del favor real.[13]

Comparadas con el sistema anterior, las oposiciones constituyeron una mejora innegable, que permitió que la administración pública empezara a gozar de un carácter más meritocrático. No obstante, como todo, también tiene sus limitaciones.

Debe tenerse en cuenta que el sistema de exámenes imparciales sustituyó el elitismo de las familias nobles por otra serie de privilegios, sin duda más lights, pero aun así privilegios. Para hacernos una idea, solo debemos preguntarnos quién puede presentarse a una oposición y, sobre todo, aprobarla. Obtener un puesto de funcionario, dependiendo de la oposición, requiere de

una inversión inicial y sostenida más que notable. El coste de oportunidad[14] no está al alcance de todos. Una persona que está preparándose una oposición renuncia, a menudo durante un período considerable de tiempo, a trabajar o estudiar (más allá de los temarios de la oposición). El tiempo medio de preparación para obtener una plaza es de cinco a seis años. Dados los recursos necesarios para mantenerse sin trabajar durante meses, esto queda fuera del alcance de un porcentaje considerable de la población, lo cual cuestiona su equidad. Además, por supuesto, tenemos el problema del malgasto de recursos. La tasa de abandono entre convocatoria y convocatoria para los candidatos sin parientes en el cuerpo es superior al 50 por ciento. Por cada opositor que triunfa puede haber decenas de candidatos que han malgastado su tiempo y dinero en obtener conocimientos de dudosa utilidad más allá del examen al que se estaba presentando.

Por si esto fuera poco, la evidencia empírica de que disponemos sugiere que las oposiciones no son un buen método para elegir a los mejores trabajadores de entre los candidatos disponibles.[15] Hasta donde sabemos, el proceso de evaluación de las oposiciones presenta a menudo problemas de aleatoriedad. Factores como el día de la semana en que cae el examen, el horario del día o el orden de convocatoria tienen un efecto muy significativo sobre la probabilidad de obtener el puesto. Se podría argumentar que tales efectos no afectan únicamente al acceso al funcionariado, sino también a muchos otros sistemas de recursos humanos. Lo que sí es menos justificable es el amiguismo que, voluntaria o involuntariamente, también aqueja al sistema. Cuando un candidato se enfrenta al tribunal de la oposición a la carrera diplomática, si es pariente de un diplomático con oposición, sus probabilidades de aprobar son un 222 por ciento mayores que si no lo es. Para los abogados del Estado, son un 187 por ciento mayores y para los notarios un 103 por ciento.

Evidentemente, es posible que tener parentesco con un miembro del cuerpo nos haya expuesto más a las cualidades que se evalúan y valoran, o que simplemente se trate de otra asociación de factores (por ejemplo, que ser abogado del Estado requiera un nivel de inteligencia o autodisciplina superior a la media, algo heredable). Una manera de comprobar este hecho es el recurso a la

información de tribunales con sistemas de evaluación anónimos, en los que los miembros del tribunal no conocen el nombre o apellidos del candidato. En 2003, en las oposiciones a juez y fiscal, se introdujo un examen escrito anterior a los exámenes orales para así reducir el número de tribunales necesarios en la fase siguiente. Esto no existía en 2002. ¿Adivina el lector los resultados? En 2002, los parientes de fiscales y jueces, testados mediante el tradicional examen oral, tenían una probabilidad de aprobar la oposición un 77 por ciento superior a la media. En 2003, con el examen escrito, la probabilidad de aprobar la oposición de los familiares fue ligeramente inferior a la media. Al año siguiente se suprimió el test.

Por desgracia, los incentivos perversos no acaban con el examen; incluso se podría decir que se acentúan. Los ganadores de las oposiciones a menudo obtienen plazas en propiedad, las cuales es muy complicado perder. El resultado es que los trabajadores no tienen incentivos (ni en forma de premios ni en forma de castigos) para esforzarse o mostrar su valía. Si trabajan bien, deberían ser premiados. Pero en un sistema monocrático como el español, los ascensos a menudo dependen de la suerte de un partido político en unas elecciones o de los caprichos del asesor de turno. Por otra parte, si trabajamos poco o nada, no hay castigo aparente más allá quizá de ser enviado a un departamento donde no seamos un incordio (o, quizá, como veremos en el siguiente apartado ser ascendido). Si ponemos en una gráfica la cantidad de esfuerzo requerida para trabajar en el sector público, en el caso de España observaríamos un máximo inicial, que corresponde a la preparación de la oposición, seguido por una caída a niveles muy bajos, dado que inmediatamente desaparecen los incentivos al esfuerzo, lo cual es sintomático de un sistema mal diseñado.

LOS INCENTIVOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La politización de las administraciones no solo debilita el sector público, sino que también crea incentivos perversos dentro de los partidos. Una de nuestras principales quejas es que nuestros políticos son extremadamente incompetentes y apenas tienen

capacidad de liderar. Esto se debe en parte al mal diseño del sistema de selección de personal en la administración, que, mediante las oposiciones, premia capacidades que no necesariamente se correlacionan con hacer un buen trabajo. No obstante, la adaptación de los partidos al sistema administrativo español también es uno de los mecanismos que explican este problema.

Imaginemos por un momento el caso de un alcalde de una población de tamaño medio que acaba de ganar las elecciones por mayoría absoluta. La primera tarea con la que se encontrará es la de buscar personal para la multitud de puestos, que, por ley, se nos permite llenar. *Victori spolia.* El ganador reparte el botín. Lo malo es que un político no tiene por qué tener información directa sobre el nivel de competencia de sus compañeros de partido. Lo que sí que conoce en profundidad es quién quiere deshacerse de él como líder porque es de una facción opuesta y quién ha sido siempre fiel y ha apoyado su candidatura. Los miembros del partido que están bregando por la atención del líder para asegurarse un puesto en la administración saben que su futuro laboral depende de su voluntad.

La misión más importante para los que están luchando por obtener un puesto es, evidentemente, encontrar alguna forma de mostrar al político su lealtad, y que esto sea creíble. El profesor de teoría social Diego Gambetta escribió un libro sobre el *signaling* o juego de señales en situaciones en que la información que poseen los agentes es imperfecta y asimétrica.[16] Este autor explica cómo una práctica habitual entre criminales y catedráticos de universidad para transmitir la idea de que uno es inofensivo y leal al jefe es la de fingir incompetencia o estupidez. No es una idea carente de ejemplos históricos. Del emperador Claudio (que accedió al trono con casi cincuenta años tras ser asesinado Calígula por la guardia pretoriana) se decía que sobrevivió a la alta tasa de mortalidad de su familia gracias a su tartamudez y otros impedimentos. Suetonio cuenta que el propio emperador así lo reconocía.[17] Hoy en día, por suerte, la sangre corre en los partidos políticos de forma metafórica, pero cualquier persona que haya sido miembro de una agrupación política local habrá escuchado la expresión «Gente que no le haga sombra», referida a algún líder

político. La tendencia de los líderes políticos a buscar gente lo menos peligrosa posible es natural. Como ocurre en el resto de los mercados, un monopolista hará todo lo posible por impedir la entrada de cualquier competidor que pueda desbancarlo en algún momento.

La politización de la administración debilita significativamente los mecanismos de rendición de cuentas de los partidos políticos. Una de las bases de la democracia es la capacidad que tienen los votantes de despedir a sus líderes políticos. Evidentemente es un sistema con muchos problemas, pero permite cierta rendición de cuentas. Por desgracia, cuando una fracción importante de los cuadros intermedios de un partido político son seleccionados por la cúpula o el líder, este sistema de rendición de cuentas fracasa. Esto ya lo hemos apuntado en el capítulo 1, pero merece la pena volver a insistir. Un porcentaje alto de los notables de un partido basan su carrera en su capacidad de persuadir al jefe de lo anodinos e inofensivos que son, y de que carecen de la inteligencia, dinamismo u otros recursos para retarlos. Aunque el jefe del partido sea un político medianamente competente, los votantes tienen muy difícil castigar al resto de las personas que viven de adularlo.

Imaginemos por un momento que esos mismos votantes deciden echar al político y el candidato de la oposición gana las elecciones. Por desgracia, lo más probable es que el nuevo alcalde (y el nuevo líder del partido perdedor) provenga del hábitat de inofensivos que llevan años cultivando su propia mediocridad adrede. Por si fuera poco, el nuevo alcalde se encontrará con una administración con las mismas vacantes que su antecesor, y los mismos incentivos perversos para rellenarlas. Para empeorar aún más las cosas, el sistema de selección de líderes dentro de los partidos políticos incurrirá en los mismos problemas. Cualquier cargo intermedio de un partido político (invariablemente, paso previo a ser candidato) hace carrera a base de complacer a su jefe. El problema es, por tanto, que el político tiene que convencer primero al electorado interno del partido para seguir, y sobre todo progresar, en el sistema, y ese electorado no valora la capacidad de gobierno, sino la lealtad.

En una administración menos politizada, sin embargo, los partidos políticos solo tienen dentro de ella unos cuantos

dirigentes, casi todos «a tiro» de las urnas. Dado que el político no puede colocar a subalternos por todo el ayuntamiento, no podrá comprar la lealtad de sus compañeros de partido subastando cargos entre los que más practiquen el seguidismo. Los miembros del resto del partido, además, saben que lo único que hace que alguien llegue lejos es su capacidad de ganar elecciones, no conchabarse con un cargo con recorrido y encadenar puestos de libre designación hasta que llegue el momento de recoger el testigo. Como ventaja adicional, el partido no trae (en tanta medida) esa subcultura de «cazadores de cargos», individuos interesados por obtener rentas y cargos derivados de la victoria electoral.

Pensar en la administración

A pesar de lo que pueda parecer, España no es un completo desastre en términos de honestidad pública. El cuerpo de funcionarios es honesto y muestra niveles muy bajos de corrupción. Es indudable que los ciudadanos son mucho más pesimistas en este aspecto en situaciones de crisis económica, pero lo cierto es que nuestro país presenta unos niveles de corrupción similares a los de otros países con el mismo nivel de renta. Dado que la corrupción está estrechamente relacionada con los niveles de ingresos, es inevitable que tengamos peores indicadores que los países más ricos, como Alemania o los países escandinavos. Sin embargo, asumiendo nuestro punto de partida, eso no significa que no podamos movernos dentro de esos parámetros para hacer algo al respecto.

Nuestra corrupción administrativa es relativamente baja, pero se ve compensada con una corrupción política bastante menos envidiable, especialmente a nivel local. Como consecuencia, en gran parte de nuestro diseño institucional hay un exceso de cargos de libre designación que dan lugar a unos administradores que rotan demasiado y son leales a los partidos. Por eso, los incentivos que guían su actuación son totalmente contraproducentes y no están alineados con lo que esperamos de una buena administración. Las administraciones públicas españolas se caracterizan por ser excesivamente monocráticas, en el sentido de que los cargos de los

partidos se convierten en los responsables últimos de las promociones y castigos, pervirtiendo de esa forma los incentivos tanto de los funcionarios como de los miembros de los partidos políticos. Por desgracia, las elecciones no son suficientes para controlar esos incentivos. Los votantes tendemos a no castigar a nuestros alcaldes, siempre que sus corruptelas redunden en algún beneficio para nuestra ciudad.

Medidas como endurecer las penas para casos de corrupción seguramente tengan un éxito limitado, al igual que los intentos de regular cada uno de los roles de cada funcionario y cargo de libre designación. El Estado no tiene los recursos para supervisar a cada funcionario, y, aunque los tuviera, no queda claro que una vigilancia draconiana fomente una administración más eficiente. Los países europeos con los indicadores de corrupción más bajos son aquellos donde las reglas y códigos para funcionarios son flexibles. No obstante, quizá la solución más relevante para combatir la corrupción esté relacionada con la gestión de personal dentro de las administraciones públicas. La solución podría pasar por reducir el control de los políticos sobre las decisiones de personal, limitándolos a un número reducido de cargos, imitando el ejemplo de los países nórdicos.

En todo caso, no hay que pensar que el funcionariado es un cuerpo neutral exento de sesgos. El sistema de oposiciones, que en su diseño actual peca de aleatoriedad y, en ocasiones, amiguismo, es una clara prueba de esto. Indudablemente, hay una enorme penalización social en tener a miles de individuos que malgastan meses o años estudiando temarios que no les serán de ninguna utilidad. Pero lo relevante es que, igual que hemos comentado el rol de los mecanismos de selección dentro de los partidos y el sistema electoral, también consideremos el papel de los políticos dentro de la administración. En la medida en que los espacios para la discrecionalidad se reduzcan, habrá más margen para la competencia interna y para una menor cartelización del sistema. En todo caso, sigue habiendo un elemento crucial a considerar, hasta el momento fuera de la ecuación, y es cómo estas instituciones interaccionan con la propia sociedad civil.

4

Quién vigila a los políticos

Los tres primeros capítulos de este libro se han centrado, esencialmente, en nuestros dirigentes, nuestro sistema de gobierno y la administración mediante la que ejecutan sus decisiones. Es decir, hasta el momento nos hemos concentrado en la oferta política. Sin embargo, es indudable que no hay oferta sin demanda. No hay representantes sin representados. De ahí que, para pintar un cuadro completo de la realidad política de España, sea necesario colocarlos juntos en escena.

En ese sentido, los niveles de implicación política de la sociedad pueden variar, algo que se puede ilustrar con un ejemplo. Durante una temporada, principalmente en el momento álgido de la crisis en España, se estuvo hablando de la conocida «revolución islandesa». Aunque su popularidad venía muy inflada por informaciones imprecisas, parecía ofrecer un modelo alternativo al que había en España. Las noticias que llegaban era que se estaban asumiendo responsabilidades políticas, que había un proceso constituyente abierto. Muchos lo plantearon como un modelo exportable a nuestro país. Sin embargo, resulta llamativo que no se analizaran las causas que podían hacer posible tal proceso: una sociedad civil implicada. Cuando uno miraba los datos de participación en diferentes asociaciones y colectivos, no tardaba en darse cuenta de por qué los «islandeses» estaban en tal proceso. En 2009, Islandia tenía una tasa de afiliación sindical del 59,7 por ciento, un 15,2 por ciento a partidos y una implicación en asociaciones políticas cercana al 70 por ciento. Es decir, la sociedad civil, o, lo que es más importante, los cuerpos intermedios que la forman, eran muy fuertes en Islandia. La situación, como mostraremos, dista mucho de asemejarse al caso español.

En este capítulo queremos profundizar en la idea de que la falta

de tejido asociativo, de participación política en España, lleva aparejado un coste: básicamente, la falta de una fiscalización vertical. Ante la falta de una sociedad civil vigilante, los políticos han dispuesto de más margen de discrecionalidad a la hora de llevar a cabo sus políticas. Las grietas institucionales de nuestra democracia, por las que se filtró la burbuja económica, se acrecentaron ante la falta de un contrapeso ciudadano. Por lo tanto, la responsabilidad sobre el mal funcionamiento del sistema democrático en España tiene algo de compartida

UNA SOCIEDAD CIVIL DÉBIL Y POCO ORGANIZADA

Uno de los motivos tanto del carácter átono que ha tenido la participación política ciudadana antes de la crisis como del relativo desconocimiento de los mecanismos de la política realmente existente es, a buen seguro, la debilidad del asociacionismo español. En general, parece que los españoles nos implicamos poco en la política del día a día. No estamos familiarizados con los aburridos pormenores del trabajo asociativo a medio y largo plazo, y somos inconstantes en el compromiso con las causas. Preferimos la reacción a la anticipación y el trabajo proactivo. Por ofrecer algunos datos[1] a modo de ilustración, en España la pertenencia a asociaciones se sitúa en un 29,4 por ciento, por debajo de la media de la UE-10 (42,5 por ciento), y a gran distancia de países como Dinamarca (91,7 por ciento), Suecia (82,8 por ciento), los Países Bajos (79,5 por ciento) o Alemania (60,2 por ciento), y apenas por encima de Italia (27,8 por ciento).

Se podría argumentar que en nuestro país los partidos políticos, las grandes centrales sindicales y otras organizaciones bien establecidas canalizan la participación y hacen innecesario reproducir un tejido asociativo paralelo. Pero es que también la pertenencia a partidos y sindicatos está por debajo de la media de la UE-10 (ligeramente, la afiliación a partidos: 2,2 frente a 2,9 por ciento; y más claramente, la sindicación: 5,0 frente a 7,6 por ciento). Es decir, cabría pensar que la fortaleza de los partidos mayoritarios y los sindicatos, lejos de ofrecer un cauce institucional a la participación, incide en la apatía ciudadana y actúa como

tapón. Sea como fuere, la realidad es que los españoles participan poco en política, ya sea en los partidos o al margen de ellos, en la sociedad civil.

Pero el retrato de una ciudadanía desactivada, apática e inconstante choca con la percepción de un país alzado en protestas desde el inicio de la crisis o, al menos, de manera muy señalada, en sus momentos más crudos entre 2010 y la primera mitad de 2013. Un país que ha popularizado la etiqueta «indignados» y ha proporcionado algunas de las imágenes y consignas más populares de la contestación global a la crisis a través del 15-M. Creemos que no hay contradicción en ello. Algunos datos de participación ofrecen rasgos que nos permiten añadir detalles al cuadro.

Por ejemplo, respecto a las acciones políticas España solo destaca muy claramente sobre la media de la UE-10 en participación en manifestaciones (23,2 frente a 10,3 por ciento) y en huelgas (20,6 frente a 7,6 por ciento). Es decir, se trata de acciones de carácter ocasional y reactivo, y que pueden haber experimentado un repunte en los últimos tiempos. Aunque las manifestaciones han aumentado en los últimos tiempos, parte de su popularidad se relaciona con el hecho de que los actores políticos tradicionales están acostumbrados a emplearlas en España. Por ejemplo, antes había un gran número de manifestaciones contra ETA impulsadas desde los partidos. Respecto a las huelgas, y por fijarnos en el caso más espectacular, desde 2010 se han sucedido tres generales (más la de enero de 2011, convocada solo en Cataluña, Galicia, Euskadi y Navarra), cuando en todo el período constitucional anterior solo se contabilizan siete. Pero es dudoso que hayan alcanzado objetivos de manera mínimamente satisfactoria, en buena parte porque se han producido cuando los gobiernos contra los que se convocaban tenían ya pocos incentivos u opciones de ceder.

Fijémonos además en otro rasgo: los ciudadanos españoles se han movilizado mucho más que el resto de los europeos del estudio (solo los italianos se aproximan) contra la crisis y la gestión del gobierno. Esta parece otra señal de que se trata de acciones puntuales como reacción de urgencia a una situación sobrevenida. Desde luego, es fácil suponer que esto se debe a que la crisis ha golpeado a nuestro país con más virulencia que a la mayoría del

resto de los países de nuestro entorno. Sin embargo, esto también nos permite inferir que el tipo de movilización que prima en nuestro país no es, en general, a medio o a largo plazo ni con objetivos planteados de antemano. En otras palabras, nos hemos manifestado y hemos protestado más que la media europea porque nuestra crisis y las medidas para contenerla han sido más duras. Lo sorprendente es que esto no se haya traducido en un notable incremento en la organización de la protesta y la acción civil.[2]

También resulta significativo que los españoles aparezcan ligeramente por encima de la media de países en recogidas de firmas y cadenas de protesta por SMS o correo electrónico. De nuevo se trata de formas de participación que priman la inmediatez, con escaso compromiso y costes, y de repercusión muy variable. Por contra, el número de ciudadanos que se ponen en contacto con políticos o instituciones es singularmente bajo (5,5 por ciento frente a la media de la UE-10 de 10,3 por ciento) y, de hecho, esta forma de intervención es poco menos que desconocida para buena parte de la ciudadanía (seguramente también porque partidos e instituciones no la incentivan demasiado). Para concluir, España está asimismo por debajo de la media en el porcentaje de quienes participan en campañas de partidos políticos o contribuyen a su financiación.

El cuadro que se dibuja a partir de estos datos es familiar para cualquiera que haya estado en contacto con el asociacionismo español por trabajo o devoción. Contamos con una ciudadanía en general poco articulada y asociada, capaz de movilizarse puntualmente, sobre todo de manera reactiva, pero poco orientada al compromiso y el trabajo organizado a medio y largo plazo sobre fines bien delimitados. Una característica que no resulta difícil de observar en el tercer sector español es una cierta tendencia a difuminar los objetivos en discursos ideológicos generales y a menudo grandilocuentes. Este rasgo se exacerba, como es lógico, en movimientos inevitablemente vagos y heterogéneos como el 15-M y sus derivaciones. Más preocupante resulta en el caso de las organizaciones: impide —quizá voluntariamente— definir objetivos concretos, dificulta la evaluación de sus resultados y les permite asegurarse el apoyo de los ideológicamente afines, dejando la efectividad de sus estrategias en un segundo plano. Además,

plantear los debates en términos morales torpedea cualquier negociación tanto para el interlocutor como para la propia organización, que puede verse presa de sus discursos y marcos.

Debatir las causas de esta escasa implicación ciudadana suele conducir inevitablemente a recorrer los trillados caminos de las explicaciones culturalistas, el peso histórico del sistema de partidos, la dictadura, la transición del 78 o el catolicismo. Más interesante nos parece apuntar que seguramente no seamos en esto más excepcionales que en otros ámbitos, y que hay un camino de salida. Para escapar de este círculo vicioso de impermeabilidad institucional y apatía ciudadana es preciso que el tejido asociativo español supere la minoría de edad. Es necesario que aumente su nivel de profesionalismo y aprenda a deslindar tácticas y estrategias, decisiones de contexto y cuestiones de principio, objetivos e ideologías. La crisis ha disparado el interés de los ciudadanos por la política y, aunque sea a la fuerza, muchos de ellos están ahora más dispuestos a informarse y participar que durante el pesado sueño de la burbuja. Y pese a que ninguna utopía tecnológica podrá eliminar de un plumazo los dilemas de la acción colectiva y conseguirá unir todas las voluntades particulares, las tecnologías de la información reducen los costes de informarse y eliminan algunas de las barreras de entrada a la participación. Como en el caso de tantas reformas necesarias, la crisis nos ofrece una oportunidad de reconstruir sobre cimientos más sólidos. Pero esta reforma particular solo puede partir desde abajo.

Por supuesto, necesitamos también unas instituciones, partidos y organizaciones más transparentes, abiertos y permeables a la influencia ciudadana, pero debe ser la sociedad civil la que, por así decirlo, eche abajo la puerta de la política real, en lugar de esperar a que esta se abra por la buena voluntad de quienes ahora la ocupan. La apatía, la indignación ocasional y la negación sin matices de la política existente solo facilitan una política que ignore cada vez más a los ciudadanos. Un caso particular puede ilustrar mejor los explosivos efectos conjuntos de la desorganización y la falta de participación ciudadana y un sistema institucional poco abierto.

¿Quién habla en nombre de los jóvenes?

Todos los ciudadanos españoles han sufrido la crisis en mayor o menor medida. Pero, cuando contemplamos sus efectos desde una perspectiva generacional, destaca un colectivo: los jóvenes. De hecho, el castigo a los jóvenes es previo a la crisis por dinámicas propias de nuestro Estado del Bienestar y nuestra evolución política, así como, en general, de los sistemas implantados en Europa desde la posguerra. Dichos modelos suponen en conjunto uno de los triunfos más impresionantes de la historia europea. Han tenido tanto éxito que, con su puesta en marcha, han provocado algunos de los desequilibrios que paradójicamente ahora los ponen en riesgo.

Tomemos la cuestión demográfica. Los llamados *baby boomers,* las cohortes nacidas entre mediados de la década de 1940 y mediados de la década de 1960, han crecido y envejecido en un mundo que construyeron, por así decirlo, a su medida. Su peso demográfico, sumado a la prosperidad de la posguerra y la extensión de la educación superior entre otros factores, alteraron profundamente la configuración de la sociedad, la cultura y la economía occidentales. A la vez, la transición demográfica, acelerada en las últimas décadas, ha traído un progresivo envejecimiento de la población en Europa. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el cambio de siglo, la esperanza de vida ha aumentado en los países de Europa occidental entre quince y veinte años. El resultado de todo ello son sistemas políticos y un Estado del Bienestar inevitablemente sesgados hacia las generaciones mayores. Quienes hemos nacido después de los años sesenta nos beneficiamos del mundo en paz que nuestros abuelos y padres nos han legado, y recogemos muchos de los frutos de la prosperidad que sembraron. Sin embargo, nos enfrentamos a una realidad que ya no cumple las expectativas de las décadas y generaciones anteriores, y para la que quizá no estamos del todo preparados.

Esta realidad demográfica ha contribuido a agravar fenómenos como la dualidad del mercado laboral, que mantiene a muchos trabajadores, y muy particularmente a los jóvenes, atrapados en un círculo vicioso de empleo precario, incapacidad para emprender un

proyecto vital estable[3] y alienación respecto de un sistema que parece no tenerlos en cuenta. Se trata de un fenómeno europeo, pero que se ceba con nuestro país de manera más encarnizada por un conjunto de circunstancias, como la peculiar evolución de nuestro mercado laboral desde el corporativismo paternalista del franquismo a la democracia.[4] Además, la relativa exclusión de los jóvenes en España tiene otros orígenes y rasgos distintivos que han sido bien estudiados.

Un caso claro de esta preocupación fue la presencia de los jóvenes en la agenda gubernamental en las cuatro primeras legislaturas socialistas de la democracia, entre 1982 y 1996.[5] En los dos primeros programas electorales del PSOE del período, en 1982 y 1986, los jóvenes figuraban como una de las prioridades, para luego verse desbancados en 1989 y 1993 en beneficio de otros temas. Solo en 1996, los socialistas intentarían recuperar la iniciativa respecto a la juventud. Hubo un punto de inflexión en torno a 1985, con la reforma de las pensiones y la movilización sindical consecuente. Hasta ese momento, la acción de gobierno del PSOE se había definido a partir de las políticas de ocupación y educación, sin atención particular a la tercera edad. A partir de entonces, las pensiones adquirieron, junto con la sanidad, un lugar central en la agenda y el imaginario socialistas. Como refiere en algunos estudios,[6] el PSOE intentaba consolidar una coalición de votantes que cimentase su apoyo electoral, y para ello se volvió hacia los mayores. Los datos son elocuentes: al final del período estudiado, el apoyo al Partido Socialista había crecido 6 puntos entre los mayores de sesenta y cinco años y 4 en la franja de edad entre cincuenta y cinco y sesenta y cinco, al tiempo que se desplomaba (27 puntos menos) entre los dieciocho y veinticuatro años.

Otro factor del abandono de la juventud fue la propia composición del PSOE, que fue envejeciendo durante las cuatro legislaturas que nos ocupan. En 1993, el partido no contaba ya con ningún diputado menor de treinta años, y apenas un 13 por ciento tenían menos de cuarenta. Pero lejos de circunscribirse al Partido Socialista y a los años ochenta, esta tendencia ha demostrado permear todo nuestro sistema político desde la Transición. Si la edad media de los diputados en 1979 era de apenas cuarenta y dos

años, en 2008 llegaba a los cuarenta y nueve. El número de diputados jóvenes cayó sin cesar entre 1982 y 1993, y luego se ha estabilizado, mientras que el de mayores de sesenta ha ido creciendo desde finales de la década de 1980.[7] Este cambio en la estructura de edad de los representantes ha tenido sin duda consecuencias en la definición de la agenda y las políticas públicas. Además, la contestación socialista al PSOE durante sus años de gobierno vino ante todo de su sindicato hermano, la UGT, cuyas bases estaban aún más envejecidas y tenía un fuerte sesgo pro *insiders*[8] en el mercado laboral. Por contra, las Juventudes Socialistas no plantearon un contrapeso efectivo, y se limitaron más bien a ejercer de correa de transmisión de las políticas del partido. Y las organizaciones juveniles independientes carecían en general de peso y no aparecían como interlocutores a los ojos del gobierno, o bien, como en el caso de los sindicatos de estudiantes, se movilizaron solo en torno a determinadas iniciativas o ámbitos sectoriales.

En términos estrictamente racionales, hay un motivo justificado para que los partidos se «olviden» de los jóvenes: votan menos. Por ejemplo, en la Encuesta Social Europea 2013[9] encontramos que los menores de treinta y dos años declaran haber votado en las últimas elecciones en un 54 por ciento, frente al 78 por ciento del resto. Se trata de una tendencia bien atestiguada en las democracias modernas. Además, la tercera edad constituye un colectivo menos polarizado y con un abanico de intereses menos amplio que el de los jóvenes, muy centrado en el poder adquisitivo de las pensiones, de modo que resulta más fácil para un partido fidelizar a este grupo que responder a las variadas demandas del colectivo juvenil.[10] Por último, en España se ha dado otro factor en el apartamiento de los jóvenes. Entre las décadas de 1980 y 1990, los votantes de menos edad eran poco proclives a votar al partido conservador (AP/PP). En ausencia de alternativas creíbles, y de manera quizá paradójica, esto facilitó que el PSOE les prestase menos atención, pues reducía la probabilidad de un castigo electoral por su parte. A la vez, tampoco parece que el PP se haya erigido en defensor de la juventud, ni que tenga grandes incentivos para hacerlo. Así pues, el círculo de la insignificancia política se ha cerrado en torno a los jóvenes españoles.

En definitiva, y al margen de los discursos y la estética, los jóvenes no cuentan apenas para la sociedad porque son numéricamente inferiores y tienden naturalmente a participar menos en política, y por toda una conjunción de factores, algunos coyunturales, otros estructurales, sobre los que se puede actuar con un grado variable de efectividad. De todo ello se deduce que la única manera de intentar revertir la situación, o al menos ejercer un cierto contrapeso, es precisamente participando. Los jóvenes han de reconocer sus intereses específicos como colectivo y hacerse presentes en la vida del país por todos los cauces de los que hemos hablado antes: el voto en elecciones, la participación en el debate público, el asociacionismo, el tercer sector, los partidos. Lo cual atañe también, como es lógico, a las juventudes de los partidos y las organizaciones y foros de juventud existentes, de las cuales no puede decirse en conjunto que estén cumpliendo con su función ni «haciendo los deberes». Pero el debate no puede detenerse ahí, esperando movimientos de apertura desde arriba y perpetuando un círculo vicioso de irrelevancia y desafección. Volviendo sobre los apartados anteriores, para que la política no ignore a los jóvenes, los jóvenes deben —debemos— hacer política.

MINORÍAS ORGANIZADAS FRENTE A MAYORÍAS DESORGANIZADAS

El caso de los jóvenes representa un dilema de difícil solución, porque constituyen una minoría del electorado, y la tendencia es que sean cada vez menos numerosos (en términos absolutos y relativos). También podríamos hablar de los *outsiders* del mercado laboral, que además de ser una (amplia) minoría de la fuerza de trabajo, están menos organizados y sindicados. Responden a una realidad social múltiple que dificulta su identificación con el grupo y su reconocimiento como colectivo con intereses comunes. Sin embargo, a menudo no es necesario ser una minoría para sufrir una legislación o una actuación política lesiva. Se trata de un fenómeno bien conocido: la capacidad de minorías organizadas de inclinar la balanza a su favor frente a las mayorías desorganizadas. La primera formulación corresponde a Schattschneider, que en 1940 empleó el símil de un club juvenil para ilustrar cómo era posible ganar una

elección entre chavales sencillamente con que dos miembros del club se pusieran de acuerdo para repartirse privilegios.[11] Este simple ejemplo podemos extrapolarlo a la realidad cotidiana de cualquier democracia representativa y prácticamente a cualquier tema que se nos ocurra: política energética, leyes sobre el aborto, prohibición de los transgénicos, regulación de armas de fuego, subvenciones y barreras de entrada en distintos sectores… Las minorías organizadas disponen de la motivación, la estructura, la agenda, el tiempo y los recursos para tratar de influir políticamente —y no pocas veces también están compuestas por miembros naturalmente influyentes debido a su extracción, riqueza y contactos—. En cambio, las mayorías ni siquiera se hacen visibles salvo en momentos ocasionales, como unas elecciones.

No obstante, la posición pluralista tradicional entendía que, dado que las minorías organizadas competían entre sí, y puesto que el espectro de intereses representados por ellas era lo bastante amplio, en el funcionamiento de una democracia representativa venía a producirse una anulación de los efectos partidistas de unas y otras, alumbrándose un sistema equilibrado de representación. Algo no muy distinto de esto es lo que formulaba Giovanni Sartori cuando escribía (refiriéndose en este caso a los partidos):

> ¿Por qué compiten? Evidentemente buscan apoyos externos, porque su fuerza viene —en el caso de los partidos— de las mayorías que los siguen. ¿Y cómo compiten? Evidentemente prometiendo ventajas y beneficios a los gobernados. De ello se desprende que la mayoría desorganizada de los políticamente inertes es el árbitro de la contienda entre las minorías organizadas de los políticamente activos. Así, en la medida en que cada minoría pueda ser organizada en su interior de manera oligárquica, así también el resultado de este encuentro competitivo será una democracia: es decir, la atribución de aquel grandísimo «poder» al demos, que es el poder de ser juez de la suerte de los competidores. En suma, la democracia es la feliz ganadora que se beneficia del litigio de otros.[12]

Aplicando esta misma lógica a todos los grupos de interés organizados, el efecto de la competición entre agendas sería una especie de orden extenso de la representación política, análogo a la mano invisible del mercado. La crítica evidente a este planteamiento la hizo, de nuevo, Schattschneider.[13] En realidad, el número de grupos de interés es limitado, su ámbito de actuación y

el tipo de intereses que se promueven es en realidad estrecho, y por tanto la supuesta democracia pluralista está sesgada inevitablemente hacia la parte de la sociedad con más recursos, más educación y mejores redes de contactos. Desde aquellos días, y especialmente desde principios de la década de 1970, el llamado «tercer sector» ha experimentado una evolución y un crecimiento en los países desarrollados que lo sitúan ya con frecuencia en niveles cercanos o superiores al 10 por ciento del PIB. Este desarrollo ha sido paralelo a la crisis del Estado del Bienestar tradicional y a la reformulación de los roles del Estado y el sector privado, al agotamiento del modelo productivo de la posguerra y al surgimiento de nuevas inquietudes ciudadanas y nuevas identidades políticas (lo burdamente englobado en posmaterialismo).[14] Este crecimiento ha ampliado sin duda el foco de la agenda política y el repertorio de temas y posiciones representados por grupos de interés. Con todo, podemos sospechar que esta crítica mantiene parte de su vigencia, y que el pluralismo sigue dando más peso a los más educados y más organizados.

Sin embargo, por pertinente que aparezca aún esta crítica, difícilmente anula la necesidad de que los ciudadanos se hagan presentes en la política no solo mediante el voto o la contestación espontánea ocasional, sino formando parte del tejido asociativo y de las organizaciones de la sociedad civil. En todo caso, nos recuerda que esta incorporación a la política cotidiana resulta aún más urgente si queremos que la representación de intereses sea cada vez más amplia y transversal. Dado que es imposible suprimir la influencia, seguramente es más efectivo tratar de que esta se reparta de manera más transparente y equitativa que pretender negarla en absoluto. Y sugiere que, tanto desde las administraciones públicas como desde la misma sociedad civil, la eliminación de trabas y la promoción del asociacionismo y la participación organizada debe contemplarse como un objetivo deseable, si no una prioridad.

SOCIEDAD AUSENTE Y MEDIOS CAUTIVOS

La falta de un tejido asociativo denso, de vías de participación

política ajenas a los partidos, tiene consecuencias. El papel de este tipo de canales y grupos es, cuando menos, triple: como ya hemos dicho, supone una vía para que grupos normalmente dejados de lado en el proceso político principal (elecciones —legislación— y ejecución de leyes) dispongan de una voz para influir en el mismo. Además, suele asegurar que esta voz se ejerza de manera apropiada dentro de los parámetros establecidos como normales o aceptables por la sociedad. En otras palabras, minimiza la radicalización de los conflictos. Por último, es un mecanismo de control sobre la acción de gobierno de los partidos y de la oposición. Un país con una sociedad civil débil sufrirá, por tanto, de al menos tres males relacionados con estas consecuencias. Todos ellos se han dado y se dan todavía en España hoy en día.

No solo los jóvenes, desempleados y trabajadores precarios tienen una influencia desproporcionadamente baja en la toma de decisiones. Otros colectivos que son por definición minoritarios y cuya capacidad para organizarse es naturalmente baja también se ven, muchas veces, marginados frente a otros que sí pueden ejercer su fuerza sobre los partidos políticos. Así, por ejemplo, a la vista de una reforma educativa los profesores con experiencia y establecidos van a disponer de una serie de herramientas que no estarán al alcance de los estudiantes de magisterio, de doctorado, o los profesores interinos. De la misma manera, en una hipotética reforma sanitaria los médicos del sistema público llevarán la voz cantante y no sus usuarios, que carecen de organizaciones que articulen sus demandas. Más aún, tanto médicos como profesores (y otras profesiones reguladas en el ámbito privado, como pequeños comerciantes o farmacéuticos) se convierten en los interlocutores entre el ciudadano de a pie y el partido, algo totalmente perverso en aquellos casos en los que los intereses entre usuario y proveedor pueden llegar a ser contrarios.

Un ejemplo paradigmático de esto es el del farmacéutico haciendo saber a sus clientes que vela por sus intereses de acceso a los medicamentos al defender la regulación de los establecimientos de venta de medicinas, cuando en realidad por lo que lucha es por su cuota de mercado y su nivel de precios. Independientemente de que esto pueda ser cierto o no (que una liberalización de las farmacias sería beneficiosa para el ciudadano medio), el problema

en España es que el debate ni siquiera existe. La falta de definición de intereses colectivos contrapuestos lleva a una ausencia de conflictos que es irreal, y que en cualquier caso puede acabar explotando.

Como de hecho acaba haciéndolo; y esto nos lleva a otro problema. Cuando finalmente el conflicto estalla los cauces de la protesta se tornan confusos (porque los intereses no están definidos con claridad) y los medios empleados suelen ser caóticos y cortoplacistas. Muchas veces, ante la falta de canales alternativos, se recurre a los más fáciles de articular a corto plazo. El 15-M puede ser interpretado como el clamor espontáneo del descontento. Pero esto también sucede en asuntos más concretos: ya se trate de choques de intereses en torno a la legislación hipotecaria y el reparto de los costes de la crisis, o del mercado laboral, o de algún NIMBY[15] (caso del barrio de Gamonal en Burgos). A menudo, las causas ciudadanas tienen eco en la agenda pública a partir de sus elementos menos concretos, en la medida en que unos y otros proyectan sobre ellas conflictos y narrativas ideológicas más amplias. No obstante, y aquí reside la paradoja, dicho protagonismo difumina los objetivos fundamentales al envolverlos en una dialéctica en la que los intereses particulares han de universalizarse, convirtiéndose necesariamente en expresión de grandes valores o en manifestaciones del bien común. Y una vez que los fines se han desdibujado, evaluar en qué medida la causa está avanzando hacia ellos, y hasta qué punto los medios y las estrategias empleadas son los óptimos, se torna confuso. O, dicho de otra forma, cuando las victorias o derrotas se libran únicamente en las portadas de la prensa los ciudadanos implicados directamente suelen dejar de ser los protagonistas.

Los medios de comunicación son fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia. Esta aseveración puede relativizarse o suavizarse («unos medios de comunicación veraces mejoran la toma de decisiones y el control ciudadano»), pero es difícil ponerla en duda desde cualquier punto de vista. Históricamente, no puede entenderse el desarrollo de los sistemas democráticos actuales sin la presencia de los medios y los periodistas que en ellos trabajan —nuestra propia Transición es un buen ejemplo de ello—. Y desde una perspectiva teórica, el

argumento es bien sencillo de defender. Una asunción implícita para aceptar el sistema democrático como funcional es que los ciudadanos deben conocer los problemas que afectan a su sociedad, las soluciones posibles y las posiciones al respecto de las organizaciones, los partidos y los sindicatos. Esta información ha sido tradicionalmente ofrecida por los medios, en parte por una cuestión de escala y de tecnología, pero sobre todo por una cuestión de rigor profesional. A los periodistas se les presupone independientes de las partes en contienda y provistos del tiempo, las herramientas, la formación y los incentivos necesarios para recopilar la información de manera sistemática y difundirla sin parcialidad.

Pero este equilibrio funcional (y funcionalista) ofrece, por desgracia, una visión demasiado idealizada de la realidad. Por un lado, partidos y políticos mantienen sus incentivos para tratar de influir sobre esos periodistas *a priori* independientes. Los medios se mantendrían impasibles ante tales intentos aferrándose a su imparcialidad, si no fuese porque lo que les hace potencialmente independientes (ser empresas privadas) es también lo que les hace vulnerables. La razón es que parece razonable asumir que existe una demanda importante, y probablemente mayoritaria, entre sus clientes potenciales de información sesgada e ideologizada. Los motivos para esto son variados, pero principalmente se centran en el hecho de que consumir información sobre temas y problemas de actualidad es costoso para cualquier ciudadano. Cuanto más elaborada y analítica es dicha información, mayor coste en tiempo y esfuerzo supone. Y no solo eso: como resulta natural (en el sentido amplio del término) los seres humanos somos reacios a poner en cuestión lo que ya sabemos, o creemos que sabemos, sobre la realidad que nos rodea. Poner a prueba nuestras creencias, nuestra ideología, constantemente es un coste considerable asociado a la absorción de nueva información.

El resultado es que existe un equilibrio perverso alternativo: los medios proporcionan información ideologizada e influida por partidos y candidatos que los ciudadanos consumen encantados porque es lo que en gran medida demandan. El Estado, por las razones ya apuntadas, puede hacer poco para resolver esto. Es verdad que una televisión pública, por ejemplo, puede generar

ciertos patrones de independencia, pero esto no abarca más que una parte de las audiencias. Los ejemplos de información sesgada en este tipo de medios ganan aplastantemente contra aquellos de independencia prístina. Del mismo modo, confiar en la ética periodística parece, por otro lado, pecar de optimismo, ignorando que al fin y al cabo los periodistas son trabajadores que deben comer, bien de la demanda privada, o bien de un salario público. Además, los periodistas pueden tener cierta ideología como cualquier persona, lo que permite articular una línea editorial sesgada por simple selección de afines, sin necesidad de manipularlos de forma grosera.

La situación actual en España es que tenemos medios y periodistas parciales e ideologizados que explican realidades contrapuestas pero no del todo inventadas. Este equilibrio, como decimos, ha funcionado relativamente bien hasta ahora. Sin embargo, hoy los medios de comunicación y sus trabajadores están sumidos en un proceso de profundo cambio cuyo final es incierto. Este proceso tiene de momento una forma particularmente desintegradora. Por un lado, es notoria la proliferación de medios dirigidos de manera explícita a un nicho ideológico. Por otro lado, también crecen los medios de bajo coste, fenómeno que se retroalimenta con lo anterior y que va asociado a la aparente necesidad de inmediatez. La tiranía de seguir la actualidad que ha llegado con internet (que acelera exponencialmente el flujo de información desde el acontecimiento hasta el receptor) parece que está aquí para quedarse. El *trade-off* («el dilema») entre responder de inmediato y ofrecer credibilidad, relevancia, análisis y autoridad es obvio, y parece que, de nuevo por las características de la demanda, se está resolviendo a favor del primero.

El sistema de medios en España ha terminado deviniendo en un «pluralismo polarizado»: hay trincheras para todos, pero poco permeables entre sí. El resultado de esta estructura mediática ha sido, también en parte, la de desactivar las movilizaciones de la sociedad civil. En muchos casos, los medios han sido correas de transmisión de intereses partidistas que se han circunscrito a instrumentalizar protestas en función de si afectaban o no al gobierno de turno; algo que ha generado a los ciudadanos un sentimiento de que no forman parte de las tomas de decisión. Y es

cierto: no hemos venido formando parte demasiado activa de la vida política española sino como votantes, manifestantes ocasionales y, solo a veces, sindicalizados. La buena noticia es que nada impide que esto empiece a cambiar por iniciativa propia. Esto no quiere decir que los actuales monopolios de influencia (partidos políticos, sindicatos mayoritarios, patronal y en general aquellas capas de ciudadanos con voz privilegiada, tales como élites económicas, trabajadores fijos, funcionarios de nivel medio y alto, etc.) vayan a ponerlo fácil. Pero sus formas de impedir el cambio son también limitadas. La redistribución de la influencia no solo es urgente, sino también posible.

5

El cóctel fatal de la burbuja

En los capítulos anteriores hemos recorrido los problemas centrales del día a día de la política española: la selección de élites, la relación entre partidos y administración, el sistema electoral y la (débil) sociedad civil han servido para dibujar un mapa de las causas y los aspectos que funcionan mal en nuestro proceso de toma de decisiones. Es hora de contextualizar estos problemas, añadiendo un factor más para responder a esta pregunta. La política en España se ha visto seriamente afectada no solo por la crisis económica actual, sino también por el modelo de crecimiento que nos ha llevado hasta ella, o al menos una parte importante del mismo.

En la España de 1997 a 2007, el modelo económico fue, en una palabra, una burbuja. Detrás se esconden no solo una serie de razones económicas, sino todo un grupo de instituciones que facilitaron su aparición, su crecimiento y, sobre todo, provocaron que la crisis que hoy vivimos no solo sea económica, sino también política. En este capítulo vamos a intentar desentrañar esos aspectos, desplegando un mosaico que, con un poco de suerte, nos ayude a comprender cómo llegamos hasta donde hoy nos encontramos y por qué nadie hizo demasiado por evitarlo, entre ellos los más jóvenes, quienes han —hemos— acabado siendo las grandes víctimas de esta crisis. En la década y media anterior a la caída de Lehman Brothers, en España comprobamos qué pasa cuando a un sistema dominado por partidos cerrados y jerárquicos que están estrechamente unidos a la administración le introduces una ingente cantidad de crédito barato. Junto a otros factores relacionados con nuestra estructura económica y regulatoria, el resultado fue que la burbuja provocada por la abundancia de crédito fácil estuvo mucho más hinchada, y «pincharla» resultó a la

vez más costoso, más complejo y menos evidente. Hasta tal punto ha sido así que no hemos visto claramente los fallos de nuestro sistema institucional hasta que la marea del crédito ha bajado y los ha dejado a la vista.

En este capítulo intentaremos exponer cómo y por qué sucedió esto. Comenzaremos con una descripción de cómo nació y creció la burbuja en España. Esto fue así por las consecuencias poco deseables de la Unión Monetaria Europea, las características particulares de nuestra economía y la regulación que imponemos en diversos ámbitos de nuestro sistema productivo. Después pasaremos a exponer cómo la relación incestuosa entre los partidos y las administraciones amplificó los efectos de la burbuja dentro y fuera de las instituciones. A continuación, argumentaremos por qué nadie hizo nada para evitar este equilibrio perverso a tres bandas gracias al cual los políticos obtenían votos y comisiones, los empresarios recibían crédito y beneficios y los ciudadanos tenían hipotecas y préstamos para el consumo, viviendas a modo de inversión, empleo y crecimiento en general. Expondremos, en definitiva, la historia institucional de nuestra burbuja inmobiliaria y, a modo de colofón, describiremos cómo todo se vino abajo después de 2008.

El inicio de la burbuja

En 1998, el Banco Central Europeo (BCE) tomó el control de la política monetaria de todos los países de la zona euro. Esto implicaba, entre otras cosas, que el tipo de interés de referencia marcado para estos países pasaba a ser el mismo, determinado desde el BCE. Esta tasa es lógicamente nominal, y no tiene en cuenta la variación del nivel de precios. Si aplicamos un mismo tipo de interés a regiones cuyo nivel de inflación varía ampliamente, como es el caso de los países que conforman la Eurozona, el resultado va a ser que la tasa de interés real será menor allá donde la inflación sea más elevada. Comoquiera que el tipo de interés real marca el precio del dinero (cuán caro o barato es endeudarse), cuanto menor sea este más económico resultará pedir créditos. Esto quiere decir que los países con la inflación más

elevada son más propensos a recibir flujos de capital barato, tal como sucedió en España, Grecia, Irlanda o Portugal en la década anterior a la caída de Lehman Brothers. La incertidumbre por vaivenes en la divisa y devaluaciones ya no existía porque todos, alemanes, holandeses y españoles, compartíamos la misma moneda y el mismo regulador. Esto actuó como seguro adicional para que los países con tipos de interés real más altos invirtiesen sin miedo allá donde la demanda era mayor. El incremento del crédito en España fue, por tanto, una consecuencia más o menos natural o esperable, dado el diseño de las instituciones europeas.

La historia de por qué el dinero extra acabó en la burbuja se escapa del objetivo de este libro; pero sí podemos apuntar algunos factores esenciales. Comenzando por lo más obvio, España es un país con mucho suelo disponible, con muchísimos kilómetros de playa y en general con un clima muy bueno. Esto implica que el turismo residencial es una baza muy interesante donde tenemos ventaja comparativa. Además, España es un país de propietarios; la inmensa mayoría de las primeras viviendas lo son en propiedad (alrededor del 85-88 por ciento antes de la crisis). Asimismo nuestro sistema fiscal premia o premió hasta hace poco a quien compraba vivienda por encima del alquiler mediante deducciones y la supresión de impuestos patrimoniales. Todos estos ingredientes favorecieron que el capital se dirigiera al sector de la construcción, que estaba considerablemente desarrollado comparado con otros países de nuestro entorno, algo que posiblemente ayudó aún más a que fuera fácil y tentador invertir en él.

Además, nuestras instituciones laborales crearon los incentivos al capital disponible para dirigirse a actividades como la construcción. El principal rasgo de nuestro mercado de trabajo era y es la enorme proporción de trabajadores con contratos no estándares, principalmente temporales. Debido a la gran diferencia en costes de contratación y despido entre estas modalidades y las de tipo indefinido, los empresarios tienden a utilizar contratos temporales como forma de empleo barato y flexible. Es lo que llamamos, en la jerga de los economistas, un mercado laboral dual. Estas formas de trabajo se adaptan mejor a ciertos sectores y actividades, sobre todo a aquellas en las cuales se requiere más inversión en mano de obra (barata y precaria) que en capital físico

o humano. En otras palabras, las sucesivas reformas laborales que entre 1984 y 1994 flexibilizaron la contratación temporal en cualquiera de sus formas ayudaron a crear un ejército de trabajadores precarios, casi siempre jóvenes, mujeres o inmigrantes, dispuestos a cubrir las demandas de los empresarios que buscaban dinero rápido.

La versión individual de la historia nos es, por desgracia, familiar a todos, y para nada anecdótica: muchos jóvenes se vieron tentados por la posibilidad de tener un empleo fácil y bien pagado en lugar de seguir adelante con sus estudios. Estos trabajos se concentraron en la construcción y la venta de viviendas. Hasta un 18 por ciento de nuestra mano de obra llegó a estar empleada en el sector del ladrillo, llegando esta cifra a un 25 por ciento en el caso de los hombres.

Igual que Seseña fue el ejemplo escogido por la prensa patria y foránea para ilustrar el pelotazo urbanístico, el municipio (también manchego) de Villacañas es un ejemplo de este modelo de triunfo y fracaso de una población entera que lo apostó todo a una carta. Más de 4.000 personas (en una localidad de 10.000 habitantes) de Villacañas y de los pueblos aledaños trabajaban en decenas de fábricas de puertas en su polígono industrial. Las factorías abastecían de estos elementos necesarios a constructoras y promotoras de todo el país. A su alrededor florecieron otras empresas de ventanas, muebles y bricolaje en general. Ya en la precampaña de las elecciones generales de 2008 se citaba a Villacañas en algunos medios de comunicación como muestra de pérdida tras la explosión de la burbuja: una quinta parte de los trabajadores dedicados a la fabricación de puertas habían sido temporales o definitivamente apartados de sus puestos por la desaceleración de la demanda. Después de septiembre de ese año serían muchos más.

Paradójicamente, las mismas personas que vivían de la construcción de manera directa o indirecta (y otras muchas; de hecho, casi toda España por aquel entonces) invertían el salario que recibían en una vivienda. El lema «La vivienda nunca baja» se convirtió en el leitmotiv de muchos hogares en nuestro país, quienes pusieron sus ahorros presentes y esperados (es decir, se hipotecaron) en primeras y segundas viviendas. Mientras, el precio

de la vivienda subía sin freno y, consecuentemente, las hipotecas se hacían más largas y costosas. El resultado ya lo conocemos: en el momento álgido de la burbuja inmobiliaria llegamos a construir 800.000 viviendas al año, siendo un 32 por ciento del parque de viviendas secundarias (hasta un 40 por ciento en lugares como la Comunitat Valenciana). Prácticamente el 13 por ciento de nuestro producto interior bruto llegó a invertirse en la construcción, unas cifras astronómicas para un país en el que no quedaba tanto por construir. Un 80 por ciento de la inversión total del país se dedicó a la vivienda, y nuestro endeudamiento privado llegó al 170 por ciento del PIB.

Resulta plausible suponer que todos los factores mencionados (y otros que nos hemos dejado en el tintero) garantizaban una burbuja inmobiliaria incluso sin contar con la influencia de los problemas descritos en los capítulos anteriores. Sin embargo, estos problemas son los que explican parte de la desproporcionada magnitud del boom inmobiliario, su distribución territorial y, sobre todo, el deterioro que supuso para nuestras instituciones.

BURBUJA E INSTITUCIONES COLONIZADAS

Una parte nada despreciable del aumento de crédito en España estuvo bajo control político casi directo desde el primer momento. Los partidos (sin excepción) tenían dos vías estrechamente relacionadas entre sí para ejercer este poder: las cajas de ahorros y la política urbanística.

Poco puede decirse de las cajas que no se haya dicho ya. Animales únicos en su entorno, las cajas se encontraron durante mucho tiempo supeditadas a los intereses de los gobernantes de cada Comunidad Autónoma y de sus pactos con la oposición, dado que sus estructuras de gobierno estaban completamente politizadas. Era una fuente de crédito *de facto* para que nuestros representantes financiasen proyectos que no podrían pagar de otra forma. Las cajas casi actuaron como un sustituto de los impuestos, proporcionando dinero fácil sin costes políticos. Los políticos podían ofrecer dádivas en forma de grandilocuentes obras sin el desgaste que habría supuesto pagarlas a través de un aumento de

impuestos.

Muchos de estos proyectos consistieron total o parcialmente en recalificaciones de terrenos y en la posterior construcción de incontables nuevas viviendas, a veces de promoción pública y otras de promoción privada. Todos tenemos en mente algún ejemplo en nuestro municipio o en el de algún familiar o amigo. De repente, pueblos de 10.000 habitantes doblaban o pretendían doblar o incluso triplicar su población. El caso paradigmático fue Seseña. Una localidad toledana absorbida por el área metropolitana de Madrid que pasó, entre 2000 y 2008, de 4.200 a 17.000 habitantes. El tristemente famoso promotor Francisco Hernando (más conocido como Paco el Pocero) inició en la década pasada la construcción de un megaplán de 13.000 viviendas, que no solo quedó inacabado, sino también falto de servicios básicos. Desde 2008, este polígono alejado del núcleo urbano se convirtió en la imagen del desenfreno inmobiliario, hasta el punto de que a los periodistas extranjeros que venían a hacer un reportaje sobre el futuro de nuestra burbuja inmobiliaria se les llevaba a Seseña como visita casi obligada. La construcción del proyecto estuvo rodeada de acusaciones de corrupción en relación con Caja Castilla-La Mancha y la Junta de la Autonomía. Por una vez el municipio no estuvo implicado en la trama, y es que el entonces alcalde, Manuel Fuentes, se opuso (sin éxito) al proyecto. Muy significativo fue el piropo que le dedicó el promotor Hernando ante tal oposición: el único alcalde honrado que hay en España.

Las cajas de ahorros ayudaban a financiar los planes urbanísticos que eran posibles gracias a la colonización política de la administración local y regional. El hecho de que quienes tuviesen la capacidad de decidir sobre el futuro del suelo fuesen cargos nombrados a dedo cuyos incentivos estaban del mismo lado que los del político de turno abrió una enorme puerta a las grandes recalificaciones, las cuales, además, sirvieron de fuente de ingresos complementaria para ayuntamientos que no podían o no querían financiar todo su presupuesto a través de impuestos municipales.

La investigación más reciente que se ha hecho sobre el impacto de la burbuja inmobiliaria en las instituciones señala dos figuras clave que ayudaron a su aceleración.[1] La primera es el «agente urbanizador», persona física o jurídica con capacidad para elaborar

un plan detallado o un desarrollo concreto en un lugar determinado. Este agente, en realidad, viene a usurpar la posición que debería ocupar un funcionario de carrera o un técnico decidiendo lo que va a ser construido, dónde y cuándo. Por supuesto, se supone que la propuesta ha de mantenerse dentro de los límites de un plan general de ordenación urbana y ha de ser ratificada por el municipio. Pero puesto que tanto el plan como la ratificación dependen en última instancia de cargos de libre designación, bastaba un acuerdo previo entre el partido gobernante y el agente urbanizador para que no hubiera conflicto ni control cruzado ninguno. La segunda figura es el convenio urbanístico, una recalificación acordada por un grupo de propietarios que presentan el proyecto de desarrollo al municipio. El resultado final es exactamente el mismo, y en ambos casos puede estar acompañado por pagos «bajo la mesa» para facilitar la aprobación del plan.

La inversión, el empresario de turno, podía decidir si colocar su dinero y su esfuerzo en sectores difíciles con ganancias inciertas a largo plazo, o en fáciles «pelotazos» donde además la demanda parecía estar garantizada. Las cajas de ahorros, además, en muchos casos eran las que iban a cubrir el riesgo. A este arreglo muy ventajoso se le sumaba un fácil acceso a la mano de obra, como hemos dicho antes.

Fue en este triángulo donde se fraguó la corrosión de las instituciones: entre la regulación existente en el ámbito laboral, la posibilidad para el «emprendedurismo urbanístico» y la relación entre los partidos y las administraciones públicas a nivel local y regional. La cuestión que queda pendiente es por qué nadie hizo nada por evitar este desastre.

POR QUÉ NADIE HIZO NADA

Esta es una pregunta acuciante que debería pender sobre las cabezas no solo de quienes en ese momento tenían capacidad directa para hacer algo (los políticos electos), sino también de quienes podían condicionar su acción por oposición o por voto. ¿Por qué nadie hizo nada? A grandes rasgos, hay tres posibles respuestas: o bien los votantes no sabíamos lo que estaba

sucediendo, o bien lo sabíamos y no pudimos hacer nada, o lo sabíamos, podíamos y no quisimos hacer nada.

Hay razones para pensar que era difícil para los votantes, igual que para los políticos en la oposición o en el gobierno u otras instituciones que deberían actuar como contrapeso a la mayoría, ver en qué nos estábamos metiendo. Una burbuja financiera rompe el mecanismo de señalización que recibe la ciudadanía sobre la capacidad de las élites para gobernar.[2] La toma de decisiones en muchos países de la Eurozona (España, Irlanda, Portugal, Grecia) empeoró de forma dramática en los años inmediatamente anteriores a la crisis. En tiempos «normales», cuando la economía de un país no está creciendo de forma desaforada gracias a la abundancia de crédito exterior, si un político incompetente comete un error de bulto es relativamente fácil identificarle. Los votantes ven un proyecto fallido, un aumento del déficit, un frenazo al crecimiento económico o una empresa cerrando, y el líder político que ha tenido la brillante idea de hacer experimentos es derrotado en las urnas.

Sin embargo, en tiempos de la burbuja financiera, este mecanismo se debilita enormemente. Primero, dado que la economía está creciendo de forma artificial muy por encima de su velocidad de crucero los errores son mucho menos visibles. Un alcalde o gobierno autonómico puede estar llenando su terruño de «elefantes blancos» sin orden ni concierto, pero como los ingresos fiscales crecen sin parar el presupuesto parece no resentirse nunca. Con los mercados financieros dando crédito a todo el que lo solicita, el político ni siquiera tiene que preocuparse por recaudar impuestos, ya que no tiene una restricción presupuestaria a corto o medio plazo.

Esta relajación sobre el control de los políticos no es solo cosa de los votantes; los propios políticos tienden a dejarse llevar al cabo de un tiempo. Un político español en 2005 y 2006 tenía bastantes motivos para creerse invencible. La economía crecía sin parar, todo el mundo prestaba dinero como si cualquier idea relacionada con la construcción fuese la mejor inversión del mundo y todo proyecto que se impulsase parecía rentable. Si todo lo que se hace parece funcionar, se empieza a creer que las recetas económicas de tiempos pasados (cosas como no gastar lo que no

tienes, considerar el déficit exterior de una economía un problema o que el precio de la vivienda a veces baja) pierden relevancia, y dejaremos de prestarles atención. Una característica esencial de la burbuja financiera es que los pesimistas están en lo cierto a largo plazo, pero parecen estar profundamente equivocados a corto plazo, así que sus ideas pronto dejan de ser populares dentro del partido, la administración o el círculo de amigos. El resultado son élites que «olvidan» cómo funciona la economía y acaban por creer que los años de la burbuja financiera son normales. Cuando un político se acostumbra a ganar elecciones, un banquero o empresario a recibir millones de los cuales la ciudadanía también recibe su parte en forma de crédito, todo parece ir viento en popa.

Sin embargo, los problemas de la burbuja financiera no son solo fruto de los errores de los mandatarios; los votantes también son víctimas de la gran ilusión. En tiempos de la burbuja financiera los políticos pueden actuar de forma estratégica dando señales erróneas a los votantes. Dado que el Estado tiene una restricción presupuestaria muy débil cuando el crédito es tan abundante, uno siempre puede aprobar medidas que dan enormes réditos a corto plazo sin prestar atención a futuros costes. De nuevo nos estamos refiriendo a esa miríada de proyectos sin sentido por todo el país, como aeropuertos vacíos y líneas de AVE de dudosa utilidad. Las entidades financieras (no solo las cajas, también los bancos privados) participaban asimismo en este juego, concediendo créditos a todo aquel que mostrase un mínimo pulso.

Por último, y de forma especialmente significativa, en España e Irlanda, la burbuja inmobiliaria ha sido notoriamente complicada de traducir a métricas observables. La competitividad industrial o las exportaciones son fácilmente comparables; es fácil ver cuando un país está haciendo las cosas bien o mal. El precio de un apartamento en Torremolinos, sin embargo, es bastante más complicado de analizar de forma aislada; es muy complicado predecir su valor de aquí a cinco años, y mucho más complicado saber si el préstamos que financió su construcción y compra es sólido o mala inversión, especialmente cuando todo en la economía parece estar desafiando la ley de la gravedad.

Una burbuja financiera no solo es un desastre económico, sino que potencialmente también tiene un coste político considerable. Un mecanismo central en cualquier democracia representativa es el sistema mediante el cual podemos apartar a quienes se equivocan y premiar a quienes cubren nuestras necesidades. En la década pasada, la burbuja financiera hizo mucho más difícil detectar a quienes en realidad estaban alimentando con bienestar ilusorio a corto plazo, retrasando pagos que vendrían después, y les dio herramientas de sobra para que estos se colmaran de premios. La burbuja ayudó a vaciar las élites de talento.

Pero si todo se redujera a esta explicación, habríamos observado un nivel mucho mayor de crítica a las políticas que favorecieron la burbuja. Al fin y al cabo, no parece plausible pensar que absolutamente todos los políticos y ciudadanos estaban cegados por el fulgor del crecimiento. Y, de hecho, no era así. En la prensa generalista, y aún más en la especializada, había debates visibles, si bien no en primera plana, sobre la marcha de nuestra economía. La cuestión de la precarización de la fuerza laboral relacionada con el boom de la construcción, la excesiva compraventa de viviendas, la facilidad de acceso al crédito para cualquier hogar y la manipulación de las cajas de ahorros fueron temas relativamente candentes. No hace falta rebuscar demasiado en las hemerotecas para encontrar noticias, análisis y columnas al respecto en periódicos de uno y otro signo.

Las críticas sí existieron, pero nunca llegaron a tomar fuerza de debate nacional preponderante. Nada impedía que sectores más amplios de la ciudadanía o del mundo político utilizasen el riesgo de explosión de la burbuja y de destrucción de las instituciones por las incestuosas relaciones explicadas como arma política. Si no fue así, el motivo debe ser más profundo: o no pudieron, o no quisieron.

La respuesta es probablemente una mezcla de ambas. Los votantes y muchos partidos en la oposición no osaron azuzar este debate porque la burbuja y la corrupción que lo acompañaban beneficiaban a amplias capas de la población. Esto pudo ser hasta el punto de crear una mayoría que no estaba dispuesta, de manera

explícita o implícita, a hacer nada por cambiar la situación.

Las burbujas inmobiliarias tienen incentivos implícitos para un tipo específico de corrupción que mejora el bienestar de los ciudadanos. El bien en el que se basan es a la vez fundamental para todos los consumidores y una fuente de inversión y de especulación. Al mismo tiempo, el activo necesario para el desarrollo urbanístico es el suelo. El suelo es uno de los activos más valiosos en manos públicas. Además, pocas veces la tierra tiene valor por sí misma de cara a los votantes: el valor se lo proporciona su transformación en viviendas; como potencial bien de inversión o especulación, y como una fuente de empleo y crecimiento para la población en que se encuentran (ya sea a través de la construcción directa, o de los nuevos habitantes). Así pues, en una burbuja financiera las administraciones se ven fuertemente tentadas para participar en planes de desarrollo a gran escala. Si, como hemos visto, el marco legal no solo no se interpone sino que lo facilita, no serán los ciudadanos quienes se interpongan y defiendan la integridad de la ley y del desarrollo económico sostenible, o al menos no lo fueron en España.

La relación de la burbuja inmobiliaria con la administración local como fuente de corrupción ya ha sido tratada anteriormente.[3] Durante la burbuja, el efecto de la corrupción en el voto municipal era solo significativo si la acción corrupta no mejoraba o era susceptible de mejorar la situación de los votantes. En caso contrario, el castigo no era significativo por una sencilla razón: si la gran mayoría de la población se está beneficiando del *statu quo* no existe motivo para romperlo. Este intercambio implícito explica por qué la corrupción se mantiene, pero no por qué hay oportunidad de que surja; para ello hemos de recurrir de nuevo a la distribución de competencias y al hecho de que las decisiones urbanísticas técnicas están en manos de personal asignado a dedo por partidos políticos.

Lo que existió en la España de la burbuja inmobiliaria fue un equilibrio perverso en el que los cargos electos tenían un triple interés: 1) ganar las próximas elecciones para mantener su posición, 2) obtener financiación adicional para el municipio (que también ayudaría a ganar las elecciones), y 3) el enriquecimiento personal. Los electores solo podían prohibirlo a través del voto negativo o, si tenían pruebas, acciones judiciales. Pero estos

mismos ciudadanos mantenían un interés en el desarrollo económico de su ciudad. Los emprendedores bien conectados encontraron la manera de desarrollar sus proyectos con el beneplácito general. Y la oposición tenía muy difícil articular un discurso en contra de algo que, obviamente en ese momento, beneficiaba a la mayoría.

CUANDO TODO SE VINO ABAJO: CONCLUSIÓN

En septiembre de 2007 quebró la inmobiliaria Llanera, una de las más grandes de España. Fue el principio del fin. Aún tardaría un año en caer Lehman Brothers y poner al borde del colapso el sistema financiero internacional. La quiebra de Llanera cogió a nuestro país despertándose muy poco a poco del sueño protagonizado por cajas de ahorros, agentes inmobiliarios, trabajadores precarios pero felices y votantes complacientes. Nuestras instituciones estaban pobladas de políticos que habían llegado hasta ellas con la ola de la burbuja, bien trabajando activamente para alimentarla, bien no haciendo nada por pincharla. Ahora, nadie en absoluto tenía el más mínimo incentivo para ser el primero en mover ficha y empezar a desmontar la ilusión cuidadosamente alzada durante una década.

Pero el largo plazo siempre acaba llegando, y a veces nos coge bien vivos. A nosotros nos alcanzó en el último trimestre de 2008. Mientras la economía española se hundía en un pozo de desempleo y recesión sin fondo aparente, los votantes se giraban hacia las instituciones buscando culpables. Era algo más profundo que el tópico *Piove?, porco governo*, la búsqueda de responsables a la desesperada. El ciudadano percibió, casi por primera vez de manera colectivamente censurada, la estrecha relación entre la burbuja y las instituciones. No es que no existieran antes este tipo de críticas, por supuesto que las había. La diferencia es que por primera vez se convirtieron en una visión consensuada.

El efecto más claro fue en la corrupción. La estrecha relación entre partidos y administraciones, así como sus efectos perversos en la toma de decisiones, encontró su mayor exponente en el ámbito urbanístico a nivel municipal y autonómico. Responsables

de planificación presuntamente técnicos que, siendo nombrados a dedo por el político electo de turno, no seguían sino sus directrices, pues se lo debían todo a él y al partido, y poco o nada a los criterios de planificación a largo plazo que deberían regir la gestión funcionarial. Los votantes, muchos de los cuales se beneficiaron de esta dinámica, no parecieron particularmente inclinados a castigar en masa la situación en las urnas.

Dentro de este mismo marco, la burbuja también alimentó una viciada selección de élites. Como hemos expuesto antes, una burbuja inmobiliaria puede actuar a la vez como mecanismo cegador y como ingrediente que favorece un intercambio cortoplacista entre quien tiene en sus manos ayudar a acelerar o disminuir su crecimiento y quien se beneficia del mismo.

Esto es cierto no solo para el votante, sino también para la estructura interna de los partidos políticos y de las administraciones. Por un lado, es muy difícil nadar a contracorriente ante la existencia de un consenso benigno, en el que parece que todo va bien. Ser el elemento discordante no suele estar recompensado en aquellas organizaciones que dependen de la fidelidad y la percepción positiva de los demás para sobrevivir, crecer y triunfar. Por otro lado, ese mismo consenso hace que las reglas del juego giren en torno a participar en la burbuja y en su reparto, tanto de beneficios en especie como en forma de puestos o votos. Autoexcluirse supondría dejar de lado la propia carrera profesional o política, viendo pasar a los demás, aparentes triunfadores, ante los ojos de uno. En otras palabras, la tensión hacia la cartelización de nuestro sistema de partidos. Cabe recordar el apelativo de Paco el Pocero al alcalde de Seseña: el único honrado de España, unas palabras que no lanzó como elogio, sino como insulto.

Por último, la ausencia de una sociedad civil sólida en forma de grupos de presión, medios de comunicación independientes, organizaciones de base y demás contrapesos del poder partidista no hizo sino facilitar el triunfo del equilibrio perverso. Los previsibles perdedores de la dinámica económica naciente no fueron capaces de articular un movimiento de oposición o, cuando menos, de protesta. Por ejemplo, cuando los precios de la vivienda alcanzaron cotas inalcanzables para cualquier joven con empleo deseoso de

incorporarse al mundo protegido (contrato fijo y vivienda en propiedad), la capacidad reactiva de los damnificados fue limitada. Este colectivo apenas fue capaz de poner en marcha una protesta limitada en torno al Movimiento por una Vivienda Digna en España (V de Vivienda, Plataforma por una Vivienda Digna). Bajo el explícito eslogan de «No vas a tener casa en tu puta vida» no consiguieron sino migajas de atención por parte de los medios de comunicación y de los partidos políticos de cualquier signo. Tampoco hubo respuesta organizada alguna a la corrupción allí donde más se extendió, principalmente en regiones y municipios de la costa mediterránea.

En resumen, los políticos y las políticas desempeñaron un papel clave en relación con la burbuja inmobiliaria. Al estallar esta, la ilusión y el crecimiento se desvanecieron, dejando todo el deterioro sufrido a la vista de una sociedad que pasó de repente de sentirse y saberse ganadora a perder de manera inexorable la riqueza y el terreno ganado en la década anterior.

Como hemos visto, la dirección causal no es unívoca, y los partidos alimentaron el crecimiento ilusorio tanto como este deterioró la calidad del gobierno. Pero la cuestión es que esta crisis no ha sido ajena al mundo político; más bien al contrario: cajas de ahorros, corrupción municipal y pelotazos, elecciones en apariencia inservibles para frenarla… el menú de casos para alimentar el imaginario antipolítico es, por desgracia, extenso. Probablemente demasiado grande como para solucionarlo a corto plazo. El ciudadano solo ve una parte del equilibrio perverso, y es aquella que no está bajo su responsabilidad como votante y, muchas veces, se convierte en sancionador pasivo de la situación por la cuenta que le trae.

La tentación para atacar frontalmente a todo el sistema o, peor aún, para volver la espalda al mismo y nunca más prestarle atención es grande. Y aun así, aunque tendemos a imaginarnos a políticos con voz almibarada que nos prometían el oro y el moro a la cara mientras escondían tras el atril una cola de demonio, por todo lo expuesto en el capítulo parece justo admitir que nosotros somos igualmente merecedores de esa misma cola. No aceptamos inocentes las promesas a ojos cerrados sin saber qué pasaría. La idea de que existía una burbuja que podía explotar, las noticias y

los casos sobre corrupción y el aparente desinterés de nuestros políticos para solucionar estos dos asuntos estaban presentes en el debate a pie de calle antes de 2008. Aunque sea difícil admitirlo, es necesario hacerlo para comprender bien de dónde venimos y, sobre todo, para evitar que en un futuro, próximo o lejano, nos vuelva a suceder lo mismo. No se trata de exonerar a nadie de responsabilidad ni tampoco de culpabilizar al ciudadano. Se trata de entender nuestros puntos fuertes tanto como los débiles, detectar dónde fallamos para prevenir errores futuros.

Con esta conclusión terminamos con el diagnóstico de la situación pasada y actual. Los problemas están sobre la mesa: administración pública colonizada por partidos, políticos que provienen de la administración, sistemas electorales y de selección de élites deficientes, falta de sociedad civil y contrapesos al peso partidista… interactuando en un contexto de crédito fácil que dio lugar a una burbuja inmobiliaria que, cuando explotó, se llevó por delante la legitimidad de las instituciones, de selección de políticos y elección de políticas. Enfrentándose a estos problemas hoy, y desde que comenzó la crisis, España es un país que se pregunta «Y ahora qué». Sin pretender dar una respuesta definitiva, esperamos que los siguientes capítulos ofrezcan alguna guía para el debate a la hora de responder a este interrogante que nos mira, impasible, desde el futuro.

Segunda parte

LAS SOLUCIONES POSIBLES

6

Cambiar los partidos, cambiar las élites

Cuando los votantes en una democracia parlamentaria se dirigen a las urnas, la mayor parte del proceso de decisión sobre quién dirigirá el país ha sido completado de antemano. En unas elecciones generales escogemos uno o varios candidatos de un partido, y nuestros votos contribuirán a formar las mayorías parlamentarias que determinarán la formación de un gobierno. Sin embargo, los hombres o mujeres candidatos a presidente del gobierno están fijos en las papeletas. Nuestros políticos, el menú de opciones disponibles, ya han sido decididos.

Aunque las elecciones son muy importantes, una parte significativa del proceso de selección de personal se realiza fuera de ellas. Como ya hemos expuesto, los partidos políticos monopolizan las estructuras de gobierno y son el gran filtro de reclutamiento político. El candidato de un partido en unas elecciones generales, en cierto sentido, ha superado uno de los obstáculos más difíciles de su carrera: competir contra miles de compañeros de formación por llegar a la secretaría general o presidencia de la formación.

El papel de los partidos no se limita a su capacidad de escoger quién será el candidato. Los jefes del ejecutivo en sistemas parlamentarios pierden el cargo casi tan a menudo a manos de sus compañeros como a manos de los votantes.[1] La caída del poder puede ser mediante un relevo forzado por una rebelión interna (el caso de Margaret Thatcher es el más célebre), una dimisión más o menos voluntaria (Adolfo Suárez), un relevo pactado (Tony Blair cediendo el testigo a Gordon Brown) o una renuncia forzosa a presentarse a la reelección (Zapatero).[2] En todos los casos, los partidos decidieron cuándo el presidente perdía el cargo. Véase su peso numérico en los cambios de liderazgo. Por ejemplo, en el

Reino Unido solo cinco de los últimos once primeros ministros británicos llegaron a Downing Street tras ganar las elecciones. Los otros seis (Eden, Macmillan, Douglas-Home, Callaghan, Major y Brown) llegaron al gobierno gracias a maniobras dentro del partido.

En este capítulo nos centraremos en los partidos, sus líderes y cómo son elegidos. Sin embargo, es importante recalcar que cuando se habla de partidos debe hacerse con cautela. Estas organizaciones, en particular en España, no son especialmente proclives a la transparencia o la claridad institucional. Por supuesto, las estructuras formales y los estatutos de los partidos están a la vista, al alcance de todo el mundo. Sin embargo, el papel que tienen las relaciones informales es mucho más complicado de documentar. Con frecuencia, la escenificación de los congresos, conferencias, comités y votaciones son el último paso de unas relaciones y equilibrios de poder que no siempre conocemos. Los partidos son reacios a mostrar abiertamente sus disputas internas, y esto hace muy difícil evaluar su funcionamiento interno. Además, los partidos también son notablemente opacos respecto a sus integrantes. Por ejemplo, ni siquiera existe una estadística fiable del número de militantes que hay en España. Los partidos atesoran la información con celosía.

Como consecuencia, sabemos relativamente poco sobre los procesos de selección de líderes dentro de los partidos políticos. O mejor dicho, sabemos mucho sobre procesos puntuales en partidos específicos, pero tenemos verdaderas dificultades para extraer conclusiones generales. Pese a que estas organizaciones resultan fundamentales en democracia, son muy diversas entre sí y están insertas en contextos muy diferentes entre países. De ahí que los científicos sociales tengan verdaderos problemas para que sus hallazgos sobre los partidos políticos puedan contextualizarse en un marco más general. Solo recientemente se han empezado a hacer tímidos esfuerzos en esta dirección.

A continuación, hablaremos de la estructura interna de los partidos, prestando una especial atención al proceso de reclutamiento de líderes. Hablaremos también sobre cuándo los notables de una formación deciden cambiar de líder (o le «convencen» para que no se presente a la reelección) y de

diferentes sistemas de selección interna, básicamente de primarias. Intentaremos exponer sus ventajas e inconvenientes, además del efecto que puede generar sobre las organizaciones políticas. Esto es de especial relevancia una vez que en España se está empezando a generalizar este modelo. Empecemos por la pregunta aparentemente más sencilla: ¿cuándo decide un partido político cambiar de líder?

La caída de los dioses: cuando un partido cambia de líder

Si hay algo que caracteriza al liderazgo de los partidos políticos es su estabilidad. Los partidos políticos cambian lentamente. Los líderes, cuadros intermedios y notables, acostumbran a tener largas carreras dentro de la organización. El aparato, ese conglomerado de políticos de carrera que habitan dentro de la organización durante décadas, parece ser una constante. Siendo esto así, si queremos explicar por qué un partido cambia de líder debemos explicar primero su tendencia a la estabilidad.

La explicación clásica del funcionamiento interno de los partidos políticos en las democracias parlamentarias sigue siendo la de Robert Michels y su argumento sobre la ley de hierro de la oligarquía.[3] A principios del siglo XX, Michels, un militante del Partido Socialdemócrata alemán, se percató de que el partido hablaba mucho sobre democracia y participación, pero siempre parecía estar dirigido por los mismos grupos. Este desencanto le llevó a postular su famosa ley de hierro: con el crecimiento de la organización es inevitable que esta se vuelva jerárquica y profesionalizada, con lo que, de manera inevitable, también se vuelve poco democrática y conservadora. Su explicación sigue teniendo predicamento más de un siglo después.[4] Los profesionales del partido controlan tanto la organización como (por extensión) el liderazgo en la misma, y pueden utilizar (y utilizan) ambos para intentar perpetuarse en el cargo.

Esto no significa, no obstante, que al hablar del proceso de cambio de líderes en un partido político debamos excluir a las bases por completo. Primero, los militantes son a menudo una base de poder para los notables dentro de una formación. Por ejemplo,

un ministro o presidente autonómico especialmente popular o identificado con una causa por parte de las bases siempre tendrá capacidad de influencia. Dependiendo del peso de la militancia dentro del proceso de selección de candidatos, un grupo bien organizado y liderado puede tener una influencia enorme en la organización.

De ahí que análisis posteriores hayan insistido en la riqueza de matices dentro de los partidos, señalando tanto su diversidad interna como el poder de su militancia. Aunque no sea evidente, dentro de los partidos habría diferentes «grados» de ideología, y esta tendría un papel en su comportamiento y preferencias. La teoría clásica sobre la diversidad interna dentro de los partidos distingue entre tres actores principales según su posición orgánica.[5] El primero es un electorado en general moderado. El segundo son unos cuadros intermedios del partido, los cuales tienden a ser más radicales (en la ideología del partido). Por último, habría unos líderes políticos en disputa. Los líderes quieren ganar elecciones, y para ello necesitan ser moderados, pero los notables del partido, los cuadros, son los que los eligen. Esto haría que los notables siempre optaran por líderes demasiado radicales, con lo que los candidatos electos jamás serían viables, espantando a un electorado indeciso y perdiendo elecciones *ad infinitum*. Esta idea evoca la imagen de unos cuadros hiperpolitizados que continuamente piden que el partido «retorne a la esencia» y escogen líderes tan radicales que asustan al electorado, con lo que quedan condenados a la irrelevancia parlamentaria.

Estudios posteriores,[6] sin embargo, han apuntado que esta visión es un tanto simplista. Los partidos pueden tener este aspecto organizativo (líderes —cuadros— militantes), pero dentro de cada estrato podemos encontrar «pragmáticos» e «ideólogos» pugnando por controlar la agenda. Los pragmáticos, en este caso, son los miembros del partido que anteponen ganar las elecciones a la pureza ideológica. Tienen principios, ciertamente, pero están dispuestos a adaptar su programa para atraer al electorado a sus posiciones para que el *otro* partido no gane las elecciones. En el otro extremo, tenemos a los ideólogos, aquellos notables y militantes que solo apoyan al líder si este actúa conforme a lo que ellos consideran los ideales del partido. Si el candidato o presidente

se aparta de la ortodoxia, los militantes serán más proclives a estar insatisfechos, hasta el punto de protestar y movilizarse activamente contra los líderes de su partido.

La separación entre pragmáticos e ideólogos no depende de su cercanía al poder o posición dentro del partido; la distribución de ambos grupos y su poder dentro de la organización varía enormemente de un partido a otro. Paradójicamente, en ocasiones los líderes de los partidos pueden ser más radicales que sus bases[7] o que los propios cuadros intermedios de la organización. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta frontera entre la radicalidad y el oportunismo no siempre está del todo clara. No es infrecuente ver golpes palaciegos interesados en partidos con expectativas electorales brillantes camuflados bajo grandes ideas.[8]

En principio, al líder de un partido le bastaría con ser un ideólogo y tener mayoría de ideólogos en el partido o ser pragmático y tener mayoría de pragmáticos para poder gobernar. El cálculo, sin embargo, es un poco más complicado. Como hemos visto en capítulos anteriores, los votantes penalizan las divisiones internas dentro de los partidos. Por lo tanto, una mínima escenificación de las mismas puede perjudicar al liderazgo interno. Esto quiere decir que incluso en un partido lleno de pragmáticos, una minoría ruidosa de ideólogos puede hacer daño al partido a base de criticar a sus jefes de forma incesante. La cuestión plantea un dilema al líder pragmático: ¿debe mover el partido un poco a la izquierda o a la derecha para contentar a su sector más ideológico, tomando una posición un poco menos popular con el electorado? ¿O es preferible girar hacia el centro, hacer todo lo posible por ganar las elecciones y confiar que la posición más popular del partido compensará el daño electoral de una división interna? Por supuesto, los partidos no «se giran» como si fueran barcos (una cosa es «girar», y otra muy distinta es ser creíble), pero es importante explicitar que estas divisiones sobre la posición del partido son una constante dentro de las organizaciones.

Bajo estos supuestos, los partidos solo cambian de líderes en circunstancias bastante restringidas. Si la mayoría de sus notables son pragmáticos y el líder del partido está demasiado escorado ideológicamente, la amenaza para las expectativas del partido puede ser lo suficientemente grande como para asumir el riesgo de

librar una batalla interna a fin de imponer un relevo. Si, por el contrario, el líder pragmático no consigue ser un activo electoral beneficioso, las conjuras internas intentarán deponerlo.

Ante cualquiera de estos dos supuestos aplicados al caso español hay que tener algo en mente que ya hemos apuntado al principio del libro: el síndrome de la Unión de Centro Democrático. Los políticos españoles están convencidos de que los votantes castigan con dureza las luchas internas, así que los notables pragmáticos suelen ser conservadores. Primero, no se movilizarán en contra del líder a no ser que estén absolutamente seguros de que el golpe palaciego tiene posibilidades de éxito. Una batalla fallida por el liderazgo genera la misma imagen de división, pero sin los réditos a medio plazo de tener un candidato mejor. Segundo, los notables deberán asegurarse de que el activo que suponga cambiar el cabeza de cartel aporte mucho más que los votantes que alejan al hacer pública la división. De ahí que cuando no emerja un liderazgo interno único y cohesionado que conteste al líder (algo que el actual líder intenta desactivar), los incentivos sean a no mover ficha.[9] El resultado es hasta cierto punto paradójico: cuanto más críticos sean los votantes ante los debates internos, más reacios serán los partidos a abandonar líderes o posiciones ideológicas impopulares.

Tenemos, por lo tanto, un escenario donde los cambios de liderazgo son relativamente inusuales. Si la previsión es que esto es así en todos los partidos, en el caso de los españoles aún lo es más. Sin embargo, hay un elemento externo que se supone que es el gran acicate para el reemplazo: la derrota electoral. Es el momento en el cual las divisiones internas importan menos. Los líderes ya no temen perder el poder; la duda, en todo caso, es el camino preferible para retomarlo. Una vez que se dan las condiciones e incentivos que llevan al partido a buscar un nuevo candidato, es entonces cuando las instituciones y reglas de selección de candidatos desempeñan un papel crucial para dirimir quién saldrá elegido.

ESCOGIENDO AL JEFE: LOS PARTIDOS Y SUS LÍDERES

Al hablar sobre métodos de selección de candidatos debemos prestar atención a cuatro aspectos importantes. Primero, quién vota en el proceso de selección o, en su defecto, quién tiene capacidad de influir en este proceso. Segundo, quién puede presentarse como candidato, y quién controla las puertas de acceso para estar en las papeletas. Tercero, cómo se vota, las reglas electorales del proceso en sí. Y cuarto, quién puede iniciar el proceso, es decir, bajo qué condiciones alguien puede reclamar un proceso electoral. En los países democráticos hay básicamente tres maneras distintas de escoger un líder político: voto restringido (solo votan los cargos del partido), el dedazo o círculo mágico (el líder saliente o bien una reducida élite escoge el sucesor a puerta cerrada) y elecciones abiertas internas (primarias).[10] Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes, y todos ellos son perfectamente capaces de generar efectos inesperados.

El sistema de votación restringida era, hasta hace relativamente poco, el más extendido en las democracias parlamentarias europeas. Aunque las normas prácticas varían bastante de un partido a otro, el principio básico es bastante simple: la decisión la toman los cargos intermedios de la formación, sea en votación o en un congreso. El «selectorado»,[11] en este caso, es un grupo (más o menos) reducido de políticos profesionales que eligen un candidato tras un proceso de negociación, unas veces más formal o informal, otras más visible u opaca.

Aunque la idea básica es sencilla, la variedad en sus implementaciones es infinita. El Partido Laborista británico hasta los años ochenta era un ejemplo elegante de este sistema: los diputados del partido en la Cámara de los Comunes escogían al candidato utilizando un sistema de votación a varias vueltas. Los miembros del Parlamento, que habían sido escogidos por sus agrupaciones locales de forma democrática, optaban por el más capaz del grupo para liderarles. Se trata de un sistema rápido y directo, aunque no especialmente inclusivo. En el extremo opuesto de complejidad, tenemos al PSOE en la época de Zapatero, y la selección del líder del partido en un congreso extraordinario. Las agrupaciones locales escogen delegados para un congreso provincial, el congreso provincial escoge delegados para el autonómico, y el autonómico para el federal en un sistema de

agregación de preferencias tan deliberativo como opaco.

Las ventajas de esta clase de sistemas son básicamente dos. En primer lugar, es poco disruptivo, ya que la pugna por el poder dura poco, es a puerta cerrada y no es demasiado vistosa. Y en segundo lugar, acostumbra a seleccionar candidatos competitivos ya que los electores son los cargos cuya supervivencia laboral depende de ganar elecciones. Los diputados o notables del partido necesitan optar por un líder con posibilidades de llegar a presidente; al menos si, como hemos explicado antes, los cuadros son lo suficientemente pragmáticos.

Este sistema, sin embargo, tampoco está exento de problemas. El más evidente es que no siempre es tan eficaz ocultando divisiones internas. Si hay grandes diferencias ideológicas dentro de la organización, la imagen de partido unificado no será fácil de conseguir. Por añadidura, si la militancia está alejada de las posiciones de los líderes, el partido tendrá problemas internos igualmente, no importa el arreglo al que lleguen los líderes. Este ha sido un problema endémico para muchos partidos de izquierda al llegar al poder, cuando se encuentran que sus bases y sindicatos aliados les exigen medidas más agresivas. Los partidos conservadores también se enfrentan en ocasiones a sus propias bases, a menudo debido a temas sociales (aborto, matrimonio homosexual, inmigración). Por lo tanto, la elección de los candidatos depende mucho de cuáles sean las condiciones de partida de la propia organización y en qué medida tenga «facciones» organizadas en torno a determinados aspectos de la agenda. Los sistemas de votación restringida, además, pecan de ser muy manipulables. Cuando el «selectorado» es pequeño, un cambio en los sistemas de votación, unas cuantas negociaciones secretas y unas traiciones oportunas pueden dar resultados totalmente inesperados. Es más, una ejecutiva carente de escrúpulos puede ser totalmente inviolable si manipula los resultados. Una oligarquía decidida puede aprovechar su capacidad de controlar las reglas para eternizarse.

El sistema de dedazo o círculo mágico es la opacidad absoluta. El sucesor o bien emerge de las profundidades de un cuaderno azul, designado por el actual líder, o bien es elevado al trono por una docena de hombres tras escrutar el destino del partido en los

Hados. El PP ha utilizado este sistema en sus tres transiciones de liderazgo; los conservadores británicos utilizaban una variación de este sistema (el nombre «emergía» en debates a puerta cerrada de los hombres sabios del partido, sin votación alguna) hasta Thatcher en los años setenta. Aunque de cara a la galería no hay ningún tipo de conflicto, la contrapartida es que la elección resulta todavía menos representativa que con el sistema anterior y, por añadidura, nadie sabe a ciencia cierta con qué apoyos cuenta el nuevo jefe. El beneficiario de una selección por dedazo tiene un cargo relativamente seguro en caso de que gane las elecciones y consolide su posición desde el gobierno, pero es muy vulnerable si es derrotado. Si pierde la elección no tiene demasiados sitios donde apoyarse. Este no es un sistema que se utilice demasiado a menudo, ya que la dependencia del buen criterio del anterior líder es, obviamente, un riesgo añadido.

Sin embargo, de todos los métodos de selección de candidatos, las elecciones primarias son las que despiertan mayor fascinación. Este método de selección de líderes es visto por muchos observadores como una forma práctica de abrir los partidos políticos a la participación, hacer que sus militantes tengan más capacidad de influencia y democratizar su funcionamiento. En España este debate ha emergido con fuerza en los últimos tiempos, no solo porque algunos partidos las hagan o las vayan a hacer, sino porque muchos insisten en que esta es la vía privilegiada para «abrir los partidos a la sociedad». En vista de los problemas endémicos de los partidos durante los últimos años, vale la pena analizar sus virtudes y defectos con un poco más de detalle.

DEMOCRATIZAR LOS PARTIDOS. ¿POR QUÉ Y CÓMO?

Empecemos con dos preguntas directas: ¿por qué se democratizan los partidos? ¿Por qué un líder político orgánico, que concentra un gran poder dentro del partido, decide abrir sus estructuras?

Una parte de la literatura académica sostiene que la democracia interna en los partidos llega como una reacción a sus sostenidas caídas en las tasas de afiliación y la desconfianza en estas organizaciones.[12] El auge de los medios de comunicación y la

progresiva profesionalización de los partidos, poco a poco, han erosionado el rol de los militantes. Los partidos modernos necesitan un liderazgo centralizado y, gracias a las subvenciones públicas, no necesitan siquiera las cuotas de los afiliados para su funcionamiento. Sus bases han tendido a volverse irrelevantes. Sin embargo, la desaparición del partido de masas tradicional ha acabado por «desconectar» a los partidos del electorado, debilitando su papel de correa de transmisión de la opinión pública. De ahí que para evitar convertirse en oligarquías sin contacto con la realidad los partidos recurran a elecciones primarias más o menos abiertas.

Otros autores, de manera algo más convincente, se han centrado en la interacción entre los líderes y las bases como principal explicación.[13] Los líderes de los partidos no deciden abrir unas elecciones primarias como una forma de mejorar la calidad institucional de la organización, sino que son las dinámicas del conflicto intrapartido las que llevan a movimientos en esa dirección. El detonante habitual suele ser una derrota electoral, que rompe los equilibrios y pactos internos que sostenían al líder al frente de la formación. De ahí que, como se suele constatar, el partido en el poder casi nunca democratiza, a diferencia de los partidos de la oposición, que suelen tener un notable fervor democrático. Aunque no hay estudios sistemáticos, es fácil intuir que para aquellas organizaciones que tienen como objetivo principal llegar al poder un fracaso electoral es una señal clara de la necesidad de cambios. Sin embargo, un partido derrotado no siempre dispone de banquillo para tomar el relevo o unas bases de oposición articuladas. Como consecuencia, a veces la mejor forma (si no la única) de dirimir los conflictos internos es mediante una votación abierta.

Las primarias suelen ser la norma en los partidos de nueva creación, algo que se explica precisamente por el momento histórico en el que aparecen, justo cuando los partidos clásicos se están reciclando. De hecho, esta selección de líderes más inclusiva suelen utilizarla como elemento distintivo frente a los viejos partidos, los cuales muchas veces terminan «contagiándose»: cuando un partido las adopta, sus rivales creen estar en desventaja, y acaban utilizando el mismo sistema. Así ha sucedido en el Reino

Unido, Irlanda y Canadá, en mayor o menor medida. En el caso español no hubo, al menos hasta 2008, un efecto de apertura interno de los partidos hacia las primarias,[14] pese a ser mecanismos comunes en nuestro entorno (Francia, el Reino Unido o Italia, por ejemplo). Aun así, tenemos partidos que han optado por las primarias como mecanismo por defecto (UPyD, ICV y ERC) y otros que, tras años de dudas, parecen encaminarse a adoptar este sistema para el próximo ciclo electoral (PSOE y PSC). Sin embargo, no hay que perder de vista que las primarias son un sistema de selección de élites, no un bien en sí mismo, tanto si son abiertas (vota toda la ciudadanía) o cerradas (votan los militantes). Al evaluar sus ventajas e inconvenientes es necesario discutir tanto sus posibles virtudes teóricas como su implementación concreta.

Un primer aspecto a tratar se refiere a los recursos para la competencia interna. Cuando se convocan unas primarias hay que estudiar en detalle la distribución de recursos (dinero, estructura, etc.) entre los candidatos. En el caso norteamericano, donde los partidos son extraordinariamente débiles, son los propios candidatos los que deben recaudar fondos y crear una organización electoral casi desde la nada. La política, en este caso, es un juego solo apto para gente capaz de movilizar cantidades ingentes de dinero y apoyos incluso antes de llegar a unas elecciones. En el caso de Europa y España, tenemos partidos como organizaciones, así que la distribución de recursos es una pregunta que debe ser resuelta.

El «aparato» del partido, en especial en contextos de primarias organizadas desde arriba, tiene la envidiable tarea de diseñar un sistema electoral casi a placer e, inevitablemente, tiene la tentación de crear una serie de normas a medida de su candidato. Controlando el acceso al censo, estableciendo requerimientos exigentes de recogida de avales, limitando los debates televisivos o la duración de la campaña, un candidato «oficialista» puede partir con una ventaja notable. Más allá de las reglas, los recursos organizativos (dinero, voluntarios, asesores, etc.) también puede ser limitados o manipulados. Si no incluyen mecanismos para forzar la neutralidad del aparato, las primarias difícilmente serán creíbles. En los últimos años hemos visto varias primarias en las que un único candidato es capaz de presentarse gracias a unas

reglas hechas a su medida. Por supuesto, los partidos pueden crear arreglos institucionales para minimizar estas tentaciones (escogiendo a los líderes orgánicos mediante primarias,[15] por ejemplo, y abriendo el partido a la bicefalia), pero no es un problema trivial.

De hecho, hay autores que apuntan que un sistema de primarias puede ser contraproducente si está mal implementado, siendo incluso menos democrático que un sistema más restrictivo.[16] En un partido político tradicional, las decisiones se toman siguiendo un proceso muy elaborado de agregación de preferencias. Las bases hablan y discuten en sus agrupaciones, y escogen a secretarios locales. Estos líderes locales, normalmente activistas muy motivados, son el alma del partido: los voluntarios incansables que pasan largas jornadas en reuniones, asociaciones de vecinos, concejalías de distrito y plenos de ayuntamiento. A nivel regional, los líderes locales siguen un proceso igual de complicado y laborioso para decidir quién ocupará los cargos provinciales y autonómicos, quiénes serán los notables del partido.

Dentro de un partido político con responsabilidades de gobierno no hay solo militantes y líderes; la columna vertebral de la organización, la conforma una vasta red de cuadros intermedios. Cuando un partido convoca unas elecciones primarias, todo este entramado de decisores, cargos intermedios y políticos pierden relevancia. La cúpula del partido y los líderes más mediáticos son casi sin excepción los únicos candidatos viables y, aunque depende de si el proceso es totalmente abierto o no, los líderes ganan una gran autonomía y capacidad de decisión.

Los partidos modernos son organizaciones pequeñas, profesionalizadas y ágiles. A primera vista, dejar que vote toda la militancia (o el electorado) parece una manera de dar voz a las bases (o la ciudadanía). En la práctica, pueden ser un sistema «cesarista» por el cual las bases hablen solo una vez cada cuatro años, cuando toque escoger o ratificar al jefe, y conseguir que las estructuras del partido sean anuladas. El partido puede dejar de ser una máquina de formar coaliciones y agregar preferencias para ser un órgano de poder plebiscitario. ¿Significa esto por lo tanto que es mejor un sistema burocrático de elección a unas primarias? No, en absoluto. Sin embargo, debemos tener en mente que las primarias

nos llevan a un modelo de liderazgo mucho más fuerte y personalista, donde el partido pierde fuerza como contrapeso de poder.

Sobre primarias y electores

Más allá de las virtudes democráticas del sistema, es necesario tener en cuenta el efecto de las primarias respecto al electorado fuera del partido. De forma más específica, es necesario ver si los votantes interpretan el proceso como un conflicto interno poco deseable y si las primarias son capaces de escoger candidatos competitivos.

En las primarias, la fragmentación interna es inevitable, con dos o más candidatos criticándose abiertamente, y los cargos del partido apoyando a unos u otros. Los debates pueden ser muy duros si el partido ha sufrido una derrota electoral reciente o tiene disensiones internas considerables. En situaciones normales, los dirigentes son capaces de o bien dirimir sus conflictos a puerta cerrada, o bien limitar la visibilidad de sus efectos (discutiendo, pero sin romper nunca la disciplina de voto parlamentaria). En unas primarias, el conflicto es abierto, y atrae el foco de la prensa. Es posible argumentar que el debate abierto puede motivar a más electores, que ven así cómo el partido incluye otros puntos de vista más cercanos a los suyos. Supone un calentamiento previo para comprobar cuáles son los líderes más populares. Pese a ello, también es cierto que en unas primarias solo gana un candidato; los que apoyaban al político derrotado pueden optar por quedarse en casa desilusionados.

Un tema no menos importante en la organización de las primarias es el número de rondas o vueltas que contempla. A este respecto, pueden plantearse primarias a una ronda por sistema de mayoría (el ganador con más votos es proclamado candidato), o bien a varias rondas (si el ganador no llega a la mayoría absoluta, se repite con los más votados o con aquellos que superan un umbral). La operatividad de cada sistema depende del número de candidatos que se presenten y lo reñida que esté la elección. Si se presentan, por ejemplo, cinco candidatos con apoyos similares y las

primarias son a una ronda, se puede dar la situación de que salga un candidato proclamado por apenas un 21 por ciento de los votos, un hecho que puede cuestionar la legitimidad interna del ganador. Que haya dos vueltas permite que la competición se polarice en segunda ronda en torno a dos candidatos. Los derrotados en la primera podrían llegar a acuerdos con ellos y, en cierta medida, facilitar alguna integración. Eso sí, la contrapartida es que el proceso puede alargarse en exceso, dando la sensación inevitable de componendas internas.

Una vez escogido el candidato, la pregunta para los partidos es bastante simple: ¿en qué medida se pueden ganar elecciones con candidatos salidos de primarias? Como hemos comentado, los militantes de un partido político no son necesariamente las personas más informadas o capaces de seleccionar un candidato ganador. Si las bases del partido están muy ideologizadas o tienen como uno de sus prerrequisitos para sus dirigentes una política rechazada por el votante «mediano» (por ejemplo, una posición muy restrictiva con el aborto, o una política económica demasiado estatista), el partido puede acabar perjudicando sus expectativas electorales. En este punto, nuevamente, los detalles organizativos específicos de las primarias son muy relevantes. Los partidos acostumbran a tener un grado de flexibilidad considerable sobre la composición del «selectorado» en sus elecciones internas, pudiendo limitar la participación estrictamente a los militantes o permitir que no-militantes más o menos cercanos al partido también puedan pronunciarse por un candidato. Se trata de la clásica distinción entre las primarias cerradas y abiertas.

En principio, cuanto más abierta sea la participación en unas primarias más parecida será la composición del «selectorado» a los votantes de unas generales y, presumiblemente, más cercano al centro político. Unas primarias abiertas podrían ser potencialmente una estrategia viable de la cúpula del partido para limitar la capacidad de influencia de una militancia radicalizada. Unos comicios cerrados, por el contrario, pueden ser un instrumento de un aparato impopular con el electorado de unas generales para apelar a los sectores más fiables de sus bases y legitimar su permanencia. En partidos pequeños o con militancias no especialmente activas, unas primarias cerradas combinadas con una

dosis de patronazgo pueden cerrar la puerta a cualquier candidato alternativo.

En sistemas de primarias completamente abiertas (es decir, con «selectorados» no limitados a militantes o simpatizantes), los partidos corren un riesgo adicional: el «sabotaje». Si solo una de las formaciones políticas tienen primarias competitivas, los militantes del partido rival pueden decidir participar en las elecciones al otro lado, votando por el peor de los candidatos posibles,[17] en un intento de conseguir un oponente más favorable en las generales. Por ejemplo, durante las primarias demócratas de 2008 varios activistas republicanos hicieron campaña a favor de Hillary Clinton para intentar alargar el proceso y forzar el error de Obama. Algunos grupos demócratas han donado fondos abiertamente[18] a candidatos del Tea Party para debilitar o reemplazar a candidatos republicanos moderados. No conviene exagerar esta capacidad de los rivales para hacerlo —ya que el peso absoluto de la intervención siempre es limitada—, pero el riesgo puede incrementarse ante unas primarias especialmente reñidas.

También debe considerarse que en un sistema de primarias totalmente abierto implica que se acreciente el número de actores que potencialmente pueden intervenir en ellas. Mientras que en los sistemas de elección cerrados existe el riesgo del patronazgo y control de las agrupaciones, en los abiertos la guerra de la comunicación es crucial. Por ello, el papel de los medios de comunicación afines es mayor. Aunque hemos hecho referencia a la distribución interna de recursos, los recursos «externos» no son controlables. Que un grupo mediático se decida a favorecer a un candidato sobre otro puede alterar el equilibrio de poder interno, lo cual ya empieza a ocurrir hasta con sistemas más cerrados. Algo semejante ocurre con las organizaciones de la «periferia» del partido, que pueden recuperar su rol patrimonializando lo que hasta entonces era una decisión exclusiva del partido político. Un hecho que puede ir más orientado a obtener rentas a corto plazo que a escoger al candidato más viable para ganar la elección.

Los políticos también pueden actuar de forma cínica prometiendo ser fieles a la causa dentro del partido, y una vez ganada la nominación girar hacia el centro. La estrategia habitual en las primarias norteamericanas es moverse hacia los extremos

durante las primarias, moderando en la medida de lo posible el discurso en las generales. Dado que el «selectorado» que elige al candidato puede ser reducido, un grupo pequeño, pero muy bien organizado, puede condicionar extraordinariamente las votaciones. En unas primarias con varios candidatos, un bloque de votos exigente puede forzar temas en la agenda, haciendo que el político tenga que adoptar posiciones impopulares. Un candidato minoritario en primarias, pero con unas bases sólidas, puede perjudicar las expectativas del partido en las generales. Mitt Romney sufrió este problema en las elecciones de 2012 cuando se vio forzado a escorarse a la derecha en materia de inmigración o impuestos para ganar la nominación. El electorado de las generales no pareció creerse demasiado sus gestos de moderación hacia el final de la campaña.

Por último, es necesario recordar que unas primarias en el contexto español implican escoger a un líder con importantes poderes en un entorno institucional —sistema parlamentario— y electoral —con listas y proporcionales— muy distinto al de Estados Unidos, que representa el modelo de primarias más idealizado. Esto crea una serie de problemas prácticos que deben ser resueltos para que los líderes que emerjan del proceso sean realmente efectivos. Es necesario definir, por ejemplo, el papel del candidato para marcar el programa electoral, su libertad de maniobra en la elaboración de las listas, su relación con el resto de los cargos orgánicos del partido o su capacidad para nominar candidatos en otras elecciones. Para conseguir una democratización efectiva, las primarias difícilmente pueden limitarse al líder de la formación.

LA MATERIA PRIMA DEL PODER

Un hecho que hay que afrontar de cara es que ningún método de selección interna puede convertir el agua en vino. Si una formación tiene líderes y cuadros intermedios poco competitivos, el proceso de selección es irrelevante, ya que difícilmente emergerá un político diferente. Como hemos comentado antes, el «menú» de candidatos a escoger será, casi de forma inevitable, una selección de políticos más o menos conocidos en el seno de la formación que

probablemente habrán trabajado para el líder dentro del gobierno en algún momento. Aunque las primarias en estos casos son quizá un mejor método de renovación de las estructuras internas que un sistema de elección más burocrático o centralizado, la calidad de los candidatos no será necesariamente superior. Por lo tanto, hay algo que debe quedar muy claro: las primarias ayudan a la rotación de líderes, no a su competencia.

Así pues, el problema de la selección de élites va más allá de establecer un mercado interno de talento. El sistema de reclutamiento de nuevas élites dentro del partido es igual o más relevante; los métodos por los que los líderes deciden ascender y dar visibilidad a candidatos potenciales es también crucial. En ambos casos, como hemos visto, el aparato del partido a menudo tiene poco interés en dar poder y visibilidad a candidatos que puedan hacerle sombra en el futuro. La disciplina de partido, además, busca limitar la capacidad de maniobra de posibles sucesores. Aunque la corriente de simpatía por las primarias tiene un noble fundamento, conviene aplicarlas con cautela para minimizar sus aspectos negativos.

Creemos que las primarias representarían una mejora del funcionamiento de los partidos políticos en España en gran parte porque los contrapesos internos de los viejos partidos europeos en nuestro caso nunca han llegado a existir del todo. Lo que no podemos olvidar, sin embargo, es que un sistema de primarias debe ser bien implementado. Dado que las primarias pueden acentuar la presidencialización de nuestros partidos[19] al fortalecer el poder del núcleo duro de la organización, estos deben reforzar los contrapesos y controles internos para que sean competitivas y permitir que surjan nuevos talentos. Las primarias deben tener unas reglas claras y explícitas. Los candidatos deben tener igual acceso a los recursos organizativos del partido, la campaña debe incluir debates abiertos, los requisitos para presentarse deben ser realistas, el «selectorado» debe estar bien definido y el uso de cargos públicos o recursos externos debe estar limitado.

Por encima de todo, los partidos y militantes deben ser conscientes de que, aunque signifique una mejora, las primarias no van a solucionar por sí solas los enormes problemas de representación y selección de élites de los partidos españoles.

Dentro y fuera de los partidos, la calidad de las instituciones importa. El funcionamiento interno de los partidos (la selección de élites) es solo una parte de la historia. Los políticos se adaptan al contexto, y los partidos deben escoger candidatos y tomar decisiones basándose en el sistema institucional donde se mueven. La Ley Electoral, en este caso, es el principal factor institucional en el comportamiento de estas organizaciones, y como tal, tiene un papel fundamental en el proceso de selección de élites. Llegados a este punto, es hora de hablar de las elecciones y de las reformas electorales.

7

El camino de la reforma electoral

El sistema electoral español ha sido una regla enormemente resistente. De hecho, apenas ha sufrido cambios relevantes desde que se fijaron sus fundamentos en la Transición. Sin embargo, la Ley Electoral (que es una regulación más general) sí que ha sido modificada recientemente. La primera vez en 2005, cuando a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Igualdad se fijó un sistema de cuotas paritarias por las que debía haber representación de ambos géneros a razón de 60/40 por ciento cada tramos de cinco. La segunda en 2011, cuando se recogieron provisiones referentes a recogida de avales para poder competir, prohibición de inauguraciones en campaña electoral, se simplificó la papeleta del Senado o se asignó la presencia mediática de los partidos en medios públicos y privados según la representación parlamentaria.

Los principios generales del sistema nacional (proporcionalidad, fórmula D'Hondt o listas cerradas) fueron replicados por las comunidades autónomas sin grandes cambios aunque con algunas particularidades. Por una parte, el establecimiento de barreras electorales que en algunos casos eran superiores a la establecida para el Congreso, en el 5 por ciento, o incluso dobles y más elevadas para comunidades insulares. Por otra, que dado que la magnitud del distrito era superior a la provincial —al elegirse un Parlamento autonómico—, la proporcionalidad del sistema electoral fue mayor. Esto explica que los parlamentos autonómicos estén más fraccionados que los distritos nacionales y que los gobiernos de coalición sean mucho más comunes a nivel regional.

Pese a esto, en diferentes autonomías se estudia o se han estudiado reformas electorales. A tal efecto, y solo durante la última legislatura, se han establecido diferentes comisiones en Cataluña, Asturias, Madrid o Andalucía. En algunos casos, la

iniciativa ha surgido del partido en el gobierno, como en Madrid o Castilla-La Mancha; en otros, de socios de gobiernos minoritarios como en el Principado de Asturias; e incluso en algunos otros las iniciativas legislativas populares también han desempeñado un papel, como en Cataluña o Andalucía. Aunque el escenario parece estático, lo cierto es que sí se han realizado algunas reformas electorales en los últimos años; en Castilla-La Mancha cambió el tamaño de su asamblea en 2007 o en Andalucía se estableció la incompatibilidad alcalde-diputado autonómico en 2011, por poner algunos ejemplos.

El eco de las propuestas de los indignados todavía resuenan contra el pobre D'Hondt, si bien casi siempre se ha puesto el punto de mira en el Congreso de los Diputados. Se han escuchado todo tipo de alternativas, desde el distrito único hasta la adopción de modelos mayoritarios de corte anglosajón. Además, los partidos políticos han contribuido a politizar la cuestión (básicamente, los perjudicados) para pedir más proporcionalidad. Es obvio que un porcentaje más ajustado entre votos y escaños beneficia el poder de coalición e influencia de Izquierda Unida y Unión Progreso y Democracia. Por su parte, los partidos mayoritarios han preferido incidir, especialmente el PSOE, en el componente intrapartido. Por ello se han referido a la posibilidad de desbloquear las listas y fijar un sistema de voto preferencial, tal como los socialistas proponían en su programa de 2011 o aprobaron en su Conferencia Política de 2013.

Los diferentes académicos, expertos, opinólogos y demás partícipes del debate también han contribuido con su granito de arena al debate. Tal como hemos expuesto en el capítulo 2, los sistemas pueden clasificarse en función de su dimensión distributiva e interna. De ahí que las diferentes reformas que se han escuchado apuntan tanto al núcleo electoral del sistema como a la necesidad de mejorar la calidad de la representación. Así pues, lo que se plantea en gran medida es la posibilidad de lograr hacer a los cargos electos más receptivos ante la ciudadanía.

En este capítulo intentaremos cubrir algunas de las demandas de reforma más populares, centrándonos principalmente en tres. La primera, el sistema mayoritario, un modelo especialmente popular entre los más preocupados por la rendición de cuentas y la

representación del distrito. La segunda, la apertura de las listas, por lo general popular entre los que se preocupan por la libertad de elección dentro de los partidos. La tercera, «el sistema alemán» o mixto, especialmente popular entre los que dicen perseguir un aristotélico punto medio. A continuación, presentaremos las presiones existentes en España para la reforma y los factores que pueden contribuir a la misma, así como las propuestas que se han aprobado desde que empezó la crisis.

LOS SISTEMAS MAYORITARIOS; EL PRECIO DEL DIPUTADO CERCANO

Al menos desde que comenzó la crisis se ha hecho hincapié en que nuestro sistema electoral dificulta la rendición de cuentas de los diputados. Los cargos públicos, se dice, miran más a la cúpula de los partidos que a la ciudadanía. Por eso algunos defienden que lo ideal sería cambiar a un sistema mayoritario en el que se escogieran diputados en distritos uninominales (que solo escogen un diputado por distrito), tal como se hace en el Reino Unido, Estados Unidos o Canadá.[1] Esta idea, muy popular entre los economistas, mueve la centralidad del partido al candidato. Como los diputados dependen de su fortuna electoral, esencialmente, del veredicto de la ciudadanía de sus pequeños distritos, esto haría que la persona pesara más que la organización. Con frecuencia se subraya que en tales países los diputados no siempre se alinean con los partidos políticos y que la voluntad del elector se impone a las siglas. Sin embargo, merece la pena introducir algunas cautelas sobre estos sistemas de elección.

En primer lugar, algo que no siempre se explica es que con los sistemas mayoritarios se paga un alto peaje en proporcionalidad. Con unos distritos uninominales de tamaño inferior a la provincia el resultado es el refuerzo de las dos opciones más votadas; la mayoría simple gana el diputado, pero todos los demás votos se pierden. Por lo tanto, los partidos damnificados por el actual sistema —las terceras y cuartas fuerzas— lo estarían todavía más. Pero, además, en nuestro caso no favorecería la creación de un sistema bipartidista, ya que las parejas de baile cambian según el territorio. A nivel agregado, el resultado sería un Congreso con

unos seis partidos: PP, PSOE, CiU, PNV, Amaiur y CC, las fuerzas más votadas en los diferentes territorios. El resto de los votos se perderían. Sin embargo, para esta propuesta la proporcionalidad supone un sacrificio menor en favor de una mayor cercanía con los diputados de tu distrito. Está suficientemente acreditado que las listas cerradas y bloqueadas en distritos grandes no favorecen esta relación directa elector-representante, pero la pregunta es: ¿merece la pena cambiar a un sistema mayoritario?

Si uno espera que con ese cambio la disciplina de los partidos se resquebraje, la verdad es que no se encontrará con un efecto universal. Pese a que en Estados Unidos los congresistas y senadores no siempre se alinean con los suyos (tienen una disciplina de alrededor del 70 por ciento), en el Reino Unido los diputados terminan votando casi el 99 por ciento de las ocasiones con su partido. Esto es lógico, ya que en el Reino Unido el gobierno depende de la mayoría parlamentaria para sobrevivir, mientras que en Estados Unidos la elección a presidente es directa e independiente de las cámaras. Eso sí, dependerá mucho del tema que se trate. No es lo mismo votar no a unos presupuestos que a una moción sin resultados reales. Pero, además, tampoco está tan claro que la relación directa con los diputados sea tan elevada como sus defensores argumentan. Por ejemplo, a fecha de 2013 solo el 22 por ciento de los electores británicos sabían dar el nombre del diputado de su distrito.[2] Seguro que esto es más que en nuestro sistema electoral, pero la verdad es que dista mucho de ser la panacea que se suele argumentar.

Sin embargo, el precio de la reforma mayoritaria puede ser demasiado alto. Por una parte, el diseño de los distritos se presta mucho al *gerrymandering*, la manipulación de los límites territoriales para obtener mayorías afines. Esta práctica es relativamente común en Estados Unidos, donde los propios legisladores trazan las fronteras de sus circunscripciones. Pero por otra parte, el riesgo del clientelismo no es menor. La compra de voluntades fue práctica habitual durante los regímenes pasados (¿y presentes?) en España, con lo que se puede acabar reforzando el caciquismo local. Esto también es cercanía entre representante y representado.

Por supuesto, el cambio en el sistema asimismo afectaría a

cómo se gobierna en España. Tenemos bastante literatura sobre cómo los sistemas electorales pueden fomentar determinadas composiciones del gasto público. Por una parte, sabemos que los sistemas mayoritarios suelen favorecer el gasto «territorializable»,[3] es decir, aquel gasto que puede ser disfrutado por un distrito concreto (un puente, una autopista, un aeropuerto sin aviones, etc.). Esto tiene su lógica porque el diputado depende esencialmente de su distrito para ser electo y, por lo tanto, tiene que vender ante sus electores locales inversiones que arranca al gobierno central. No es nuevo, sino que entra en la conocidísima dinámica del *pork barrel*, un clásico del sistema estadounidense. Siendo esto así, y pensando en las prácticas que se han llevado a cabo en España ligadas a la burbuja inmobiliaria uno podría pensar si resulta conveniente.

Además, otra dimensión muy interesante es la de los efectos que tienen los sistemas electorales sobre el grado de redistribución del gasto en un país. Hay quien señala que las leyes electorales marcan de manera determinante las coaliciones de gobierno que se forman y, por tanto, los incentivos que se tiene para transferir renta. La clave es el papel pivotal que desempeña la clase media. En un sistema mayoritario de dos partidos, el equilibrio para la clase media es evitar ser gravada con impuestos, dando el gobierno más a la derecha ya que de lo contrario sería penalizada. Por el contrario, en un sistema proporcional con más partidos, al haber uno de clase media que forma las coaliciones, esta última puede gravar a las clases altas sin perjudicarse, redistribuyendo así en mayor medida. La idea es que aquí las clases medias son decisivas y pueden aliarse alternativamente con las izquierdas. Por lo tanto, este es otro efecto que no debería perderse de vista.

Estos tres elementos no han sido lo suficientemente tratados por los promotores de estos cambios. Aunque para mucha gente de mentalidad liberal la solución es parecerse más al sistema político de los países anglosajones, se corre el riesgo de idealizar estos sistemas sin caer en la cuenta de que pueden reforzar los problemas que ya tenemos o incluso crear otros peores.

La caja de Pandora: abriendo las listas

Otra de las reformas electorales que tiene más predicamento es apostar por abrir las listas electorales. La idea, en parte, es congruente con la reforma anterior: hay que buscar la manera de debilitar a unos partidos excesivamente fuertes y opacos dando preponderancia al rol de los candidatos del distrito. Eso sí, a diferencia del caso de los sistemas mayoritarios uninominales, la proporcionalidad no tendría por qué verse afectada. Lo que sus promotores en muchos casos esperan es que, abriendo las listas, haya una mayor satisfacción de los ciudadanos con el sistema político.

En este sentido, algunos artículos académicos clásicos han apuntado en esta dirección por tres razones.[4] Primera, porque los ciudadanos sienten que tienen más que decir sobre el resultado de las elecciones. Segunda, porque incentiva a los diputados a buscar una unión más próxima con los ciudadanos, ya que deben cultivar su reputación para ser «premiados» en las papeletas. Y tercera, porque fomenta la moderación y la estabilidad en los candidatos. Estos últimos buscarían ser aceptables por todos para recibir votos personalizados, de manera que se vuelven más razonables y, en última instancia, esto satisface más a los votantes.

Sin embargo, los análisis ofrecidos por otros autores no son tan evidentes y señalan que podemos estar ante una «motivación redundante». Algunos análisis apuntan que la estructura del voto —el tipo de papeleta— solo afecta a la satisfacción con la democracia entre los votantes más sofisticados, los que tienen más información política.[5] Los que se interesan más por la política son los más propensos a usar este mecanismo, el cual tiene un coste cognitivo importante. Cosas tan básicas como conocer a todos los candidatos es algo que ni todo el mundo quiere ni puede hacer. De hecho, se ha demostrado que el diferencial educativo en la participación electoral se incrementa a medida que aumenta la complejidad del sistema de votación. La gente con menos estudios y recursos vota menos cuando el sistema electoral es más complicado.[6] Se da la paradoja de que las listas abiertas mejoran la satisfacción de los ciudadanos motivados-informados (probablemente el lector), los cuales son justamente los mismos sectores que muestran más satisfacción (en términos relativos) con el sistema político. Por el

contrario, todavía enajenan más a los que están insatisfechos o tienen bajo capital educativo.

Sobre el segundo gran argumento, se ha señalado que las listas abiertas fomentan la cercanía entre los diputados y los votantes. Estos primeros harían un esfuerzo importante por dejarse ver ante los ciudadanos para ganar el prestigio que les permita recibir estos votos personalizados. Sin embargo, esta arma también puede ser de doble filo. El sistema electoral de Japón, que imperó hasta 1993, es el llamado «voto único no transferible». Los miembros del Parlamento se elegían en 129 distritos con entre 1 y 6 diputados en cada uno. La representación se asignaba de manera que el candidato que obtenía la cuota necesaria era elegido. Sin embargo, se daba el caso curioso de que, si el político obtenía más votos que los que necesitaba (pongamos que la cuota eran 100 votos y él sacaba 101), estaba perjudicando a los candidatos de su mismo partido, los cuales podía ser que no llegaran al mínimo necesario para entrar (si su compañero se quedaba en 99). Por lo tanto, los candidatos tenían que buscar obtener el número justo de votos para ser elegidos, ni más ni menos. Solo así el político podía ser elegido y a la vez maximizar los escaños de su partido en la cámara. ¿Solución? La previsible. El Partido Liberal Democrático, con mayoría, se lanzó a una política selectiva dirigida a grupos concretos de votantes claramente clientelar. Asegurados los votos cautivos, este partido hizo un gran despliegue de caciquismo y corrupción.

La Italia comprendida entre los años 1948 y 1994, con un total de once legislaturas, también tenía un sistema electoral con una suerte de listas abiertas. Durante este período, los italianos tenían un sistema proporcional en el cual podían distribuir votos preferenciales para candidatos individuales en la lista de su elección. Los candidatos ganaban su puesto en función de esos votos e incluso en algunos casos hasta se les daba ministerios en función de tal criterio. El resultado era que los candidatos individuales tenían importantes incentivos para ganarse el favor de los electores, incluso a costa de sus compañeros de partido. Como en el caso de Japón, el resultado fue la construcción (o refuerzo) de unas redes clientelares en torno a la Democracia Cristiana, especialmente en el sur, donde había lotes cautivos de votos a

candidatos democristianos en manos de la Mafia. Por lo tanto, segunda llamada de atención. Cuando se habla de cercanía con el diputado, el riesgo del caciquismo está presente.[7]

El último argumento es el de la política «acomodativa». Según esta idea, las listas abiertas son beneficiosas porque invitan a la moderación y al consenso de los políticos. Sin embargo, este argumento deja de lado que al efecto individual de las listas hay que sumar muchísimas más condiciones institucionales, como, por ejemplo, un sistema de *panachage* como el suizo, donde los electores tienen listas abiertas (hasta con votos acumulables para candidatos), se combina con un ejecutivo donde los cuatro principales partidos deben entrar (la fórmula 2:2:2:1), un delicado equilibrio en la diversidad lingüística y religiosa, una descentralización total en los cantones, una utilización continuada de referéndums… Es decir, que se trata de un «paquete institucional» completo, no solo una regla aislada.

Una medida intermedia que se ha propuesto entre las listas cerradas y las totalmente abiertas es el desbloqueo de las listas. Es decir, que el elector pueda afectar al orden en el que se elige a los candidatos, pero que el voto siga contando a nivel de partido, no pudiéndose marcar candidatos de diferentes listas.[8] Sin embargo, quizá en ningún otro aspecto son tan diferenciados los sistemas electorales como en la estructura del voto. De ahí que las listas desbloqueadas se puedan dividir según al menos tres parámetros. Primero, según la obligatoriedad (fuerte) o no (débil) de marcar candidatos dentro de la lista. Segundo, según el propio acto de votar; lo que contempla el tipo de incentivos que da al político individual (positivos para promocionar o negativos para bajar en la lista), el mecanismo de alteración del orden (se permite cambiar el orden o solo hacer marcas) o si toda la lista es modificable (o hay posiciones, normalmente la primera, que no). Finalmente, el tercer parámetro es en qué medida el voto marcado por el votante altera de manera real la lista o tiene requisitos severos para hacerlo.

Hasta lo que se ha investigado, las listas desbloqueadas han tenido efectos modestos en la representación. Por ejemplo, en 1998 Suecia cambió de listas cerradas y bloqueadas a un sistema desbloqueado de voto preferencial con la barrera del 8 por ciento en votos a candidatos por circunscripción (para promocionar). El

cambio efectivo fue muy marginal, donde tan solo 12 de los 349 fueron elegidos pese a no tocarles por su posición en la lista, 13 en 2006 y 6 en 2010. Algo parecido a lo que pasa en los Países Bajos, donde incluso cuando se facilitaron los requisitos del voto obligatorio reduciendo a un 25 por ciento la cuota de Hare que necesitaba el candidato para ser electo, tan solo 2 candidatos lo lograron en 1998 y uno solo en 2002, 2003 y 2006. A nivel agregado se sabe que el desbloqueo reduce ligeramente la disciplina partidista de los legisladores, pero no parece afectar de manera regular a otros componentes.[9] Sin embargo, aunque el desbloqueo puede ser una propuesta equilibrada, el diablo sigue estando en los detalles.

EL «MODELO ALEMÁN»: ¿LO MEJOR DE LOS DOS MUNDOS?[10]

La última de las propuestas de reforma es el recurso de un sistema mixto, llamado así por combinar elementos proporcionales y mayoritarios. Esta opción es especialmente apreciada por los juristas de nuestro país, si bien a la hora de definirla reina una confusión notable. Hay casi tantos «sistemas alemanes» como personas lo proponen. Antes de entrar a fondo, conviene distinguir entre las dos grandes familias de los sistemas mixtos. En primer lugar están los mixtos paralelos o no compensatorios —que se aplicaron en Japón o Rusia hasta 2007—, en los que se dividen los escaños en dos grupos: una parte a un sistema proporcional y otra a uno mayoritario. Eso sí, estos se asignan de manera independiente aunque sirven para elegir la misma cámara. En segundo lugar, están los sistemas mixtos compensatorios —como los de Nueva Zelanda o Alemania—, en los que ambos escaños están relacionados. Dada la popularidad del ejemplo alemán, merece la pena tratar con un poco de atención este último, generalmente defendido por combinar «lo mejor de ambos mundos».

En las elecciones federales alemanas —y en la mayoría de los *länder*—, el ciudadano dispone de dos votos al mismo tiempo. El primer voto es para la lista de partido cerrada bloqueada, como en España, que a efectos prácticos opera en un distrito de ámbito nacional (aunque para asignar los escaños por vía de las listas

funcionan los 16 *länder*). Aplicando la fórmula de Sainte-Laguë/Schepers, se reparten así los 598 escaños del Bundestag. El segundo voto es para el representante directo de uno de los 299 distritos uninominales de Alemania. Este sería el representante más cercano a los ciudadanos, digamos. El resultado final de este modelo es completamente proporcional, donde la lista marca el tope de representación para los partidos. Ahora bien, lo que se hace es «llenar» esos escaños en primer lugar con los diputados uninominales y el resto con la lista. Hay dos cuestiones que merece la pena destacar. En primer lugar, si hubiera más escaños directos que de la lista, como se considera que este primero tiene preferencia, se aumenta el número de diputados del Bundestag para darles acomodo (así que el Parlamento alemán cambia de escaños en algunas legislaturas). Y en segundo lugar, en Alemania tienen una barrera nacional del 5 por ciento o bien ganar en tres distritos uninominales, y a veces también ha sido objeto de crítica por parte de los partidos pequeños.

En caso de querer implementar este sistema en España, tendrían que trazarse unos nuevos distritos uninominales. Si se aplica el sistema compensatorio, el *gerrymandering* no afectaría a la representación total sino al representante. Con seguridad, lo más problemático serían las decisiones sobre la desaparición del nivel provincial (demasiado grande como para ser uninominal, demasiado pequeña para la lista) y la barrera electoral (que podría dejar fuera a algunos partidos). Aunque a nivel teórico el planteamiento suena bien, la ejecución práctica se presenta más compleja. Países como Bulgaria y Rumanía fijaron variantes de estos sistemas a finales de la primera década de 2000 mostrando que es posible. Sin embargo, este sistema en abstracto tiene algunos elementos que conviene ponderar.

El primero es que la personalización del sistema electoral, la evolución en la dimensión intrapartido, es limitada. Por ejemplo, la evidencia para el sistema alemán señala que lo que más pesa siempre son los partidos y muy poco los candidatos. Pero, además, la personalización tan solo alcanza a algunos partidos, no a todos porque tan solo los dos partidos más votados en un distrito uninominal son «viables» para obtener un escaño. Por lo tanto, la relación directa con el diputado queda siempre restringida a estas

formaciones y no al conjunto de partidos; los posibles efectos internos quedan encapsulados. Y segundo, porque tal como se establece en este tipo de sistemas, por ejemplo, en Alemania, muchos de los candidatos propuestos para competir en los distritos uninominales también son incluidos en las listas, con lo que son repescados.

Pero además, la literatura ha apuntado que se puede manipular el sistema mixto compensatorio para generar resultados desproporcionales mediante dos estrategias. La primera estrategia es que los partidos compitieran en las listas, pero tuvieran un partido hermano «falso» o independientes fijados para competir en los distritos unipersonales. Como nominalmente son diferentes partidos los escaños, no se compensan mutuamente y distorsionan el resultado final. Esto fue lo que pasó en Italia en 2001, donde tenían una adaptación del sistema electoral mixto y ambas coaliciones emplearon esta técnica. La coalición de centroizquierda compitió en algunas regiones con el partido clon Abolizione Scorporo y la de centro-derecha con Paese Nuovo. En Venezuela, el Movimiento por la V República compitió en los distritos uninominales con un partido fantasma, la Unidad de Vencedores Electorales. Gracias a esta estrategia, y como la UVE ganó el 85,5 por ciento de los votos en los distritos, no se dedujeron de los escaños del porcentaje correspondiente para el movimiento. De nuevo, resultados inflados para el partido mayoritario.

La segunda estrategia es que haya una consigna de voto masivo al miembro menor de una coalición. De nuevo, esto no es un supuesto inventado, sino que fue lo que ocurrió en 2005 en las elecciones de Albania. Los partidos grandes (Partido Socialista y Partido Democrático) dieron la consigna de votar en la papeleta a lista proporcional a su pequeño socio preferente de coalición, incluso con mensajes en sus propuestas de campaña y en su publicidad. Esta estrategia fue tan efectiva que se siguió masivamente con un 79 por ciento de los votantes. Esto ayudó a los partidos grandes en dos sentidos. Primero, permitió la entrada de sus socios y que desplazaran a otros partidos minoritarios de ser pivotales en la coalición. Y segundo, permitió que los partidos grandes obtuvieran mayor número de «mandatos excedentes», es decir, esos escaños uninominales que se asignan al partido que

gana en más distritos que escaños en la lista (aumentando el tamaño de la asamblea). Con razón, el Tribunal Constitucional alemán ha obligado a modificar esta última previsión en su Ley Electoral. Se curan en salud.

Por último, es importante volver a incidir en que este tipo de sistemas implican un coste cognitivo importante, parecido a lo que ocurría con las listas abiertas. Cuanto más complejo es un sistema electoral, más probabilidades hay de que el nivel educativo o interés sean determinantes en la probabilidad de votar. Dicho de otra manera, la complejidad en el voto (y tener dos papeletas lo es) puede motivar más a los ya de por sí motivados e interesados pero hacer que aquellos sectores con menos interés o nivel cognitivo participen menos. Lo que es más, puede generar confusión entre cuál es la papeleta proporcional y cuál es la uninominal. Y no es que nosotros seamos menos avezados, es que a hasta los propios alemanes no comprenden bien cómo funciona su sistema.

Una vez presentada la manipulación y los inconvenientes que se han supuesto en otros países, es inevitable preguntarse si este sistema puede implantarse sin un uso estratégico por parte de los partidos o los votantes. El sistema mixto no compensatorio queda libre de estos riesgos, pero también es cierto que en términos de proporcionalidad puede arrojar unos resultados electorales muy similares a los actuales. Por más que las expectativas sean de cambio de comportamiento de los diputados uninominales, es complicado esperar que sea mucho más que en un sistema mayoritario puro, en el que este ya resulta limitado. Ahora sí, un cambio tan ambicioso requiere mucha concreción por parte de sus promotores, algo deseable antes que dejarse llevar por la moda de copiar todo lo que provenga de Alemania.

REFORMAS ELECTORALES: UN FANTASMA QUE RECORRE EUROPA

En foros académicos y periodísticos circula la idea de que la crisis económica está reconfigurando la política de los países occidentales. Algunos hasta han declarado que esta crisis estaría haciendo que se desmoronaran los sistemas de partidos tradicionales y se polarice la política.[11] Ejemplos no faltan. Los

partidos que están en el poder tienden a perder elecciones, la competición política se realinea, entran partidos antisistema… Si nos paramos a mirar las últimas elecciones en los países directamente intervenidos —o en riesgo de serlo—, la casuística es variada, pero parece apuntar en este sentido. En Irlanda, el Fianna Fáil —el partido que ha gobernado históricamente la isla— se hundió pasando de un 41 a un 17 por ciento de los votos, dejando paso a una coalición entre Fine Gael y los laboristas. En Portugal, los socialistas perdieron 8 puntos a favor de los socialdemócratas. En Italia, el Movimiento 5 Estrellas de Beppe Grillo ha pasado a ser la tercera fuerza más votada, y en Grecia ya hemos visto la suerte que ha corrido al PASOK —el amplio *sorpasso* de SYRIZA y, de rebote, la entrada de Amanecer Dorado.

En España la historia es de sobra conocida: el apoyo a los dos partidos principales está en mínimos históricos según las encuestas y hay un incremento de la tercera y cuarta fuerzas políticas, las cuales parece que serán decisivas para el gobierno en muchas autonomías. Desde una perspectiva sistémica, que los gobiernos pierdan elecciones no es algo que deba preocupar demasiado si adoptamos una definición procedimental de democracia. Sin embargo, en lo que se refiere a la volatilidad, el asunto es mucho más espinoso. Que haya transferencias de votos gobierno-oposición garantiza la rendición de cuentas, pero si lo que vemos es una transferencia a nuevos partidos nos encontramos frente a un genuino realineamiento del sistema de partidos. Distinguir entre ambos componentes es relevante para saber ante qué escenario nos encontraremos en el futuro.

Si se toma esta perspectiva en los casos de España, Portugal e Irlanda, parece bastante claro que las elecciones recientes se han basado en un cambio de ciclo. Los votos han ido de los partidos en el gobierno a los de la oposición al margen de flujos muy pequeños a partidos nuevos y alguno que ha salido. En el caso de Portugal ha habido un cambio de votos total entre partidos dentro de sus parlamentos y en Irlanda ha sido en gran medida igual (a excepción de algunos pocos a la People Before Profit Alliance y la salida de los Verdes, en total un 5 por ciento de flujo de votos). Si se mira España en las elecciones de 2011, el panorama es relativamente similar, pues la transferencia electoral hacia los

partidos que podrían considerarse como nuevos —Amaiur, Foro Asturias, Geroa Bai y UPyD— fue en torno a un 7 por ciento. Por lo tanto, en estos tres casos de lo que hablamos es de un importante ajuste de cuentas a los gobiernos, pero no de una virtual implosión del sistema de partidos.

Sin embargo, los casos griego e italiano se salen completamente de esta serie. Supongamos que SYRIZA es un partido de dentro del sistema clásico. Pues bien, incluso así, en las últimas elecciones, sumando Amanecer Dorado, DIMAR e Independientes ANEL arrojan en torno a un 24 por ciento de volatilidad. —Contando SYRIZA el flujo subiría otro 10 por ciento—. Miremos el caso italiano. Tras el gobierno del tecnócrata Monti, sostenido por el Partido Democrático y el Pueblo de la Libertad, se adelantaron los comicios a febrero de 2013. Mientras que la volatilidad entre las principales coaliciones fue de en torno a un 9 por ciento, el Movimiento 5 Estrellas logró un 23,8 por ciento de los votos, un terremoto que todavía resuena en los países de la periferia de Europa. Lo que señala tal tendencia es que en ambos países el sistema de partidos tradicional se desinfla: o vamos hacia un realineamiento o hacia un colapso.

¿Cómo se relaciona esta creciente fragmentación en la competición con los sistemas electorales? Lo cierto es que nos están dando la oportunidad de comprobar todo tipo de presiones para la reforma.

Los sistemas electorales establecen un corsé que afecta, en última instancia, a la oferta partidista viable. Cuanto más permisivo sea el sistema electoral, más margen habrá para la entrada de nuevos partidos. Si miramos el caso de Grecia o Italia, en ambos casos las leyes electorales tienen mecanismos para asegurar una prima de representación para el partido más votado. En el caso de Grecia, a medida que la crisis se fue agravando, se aumentó la bonificación de escaños para el más votado —en 2004 de 40 escaños de 300, elevados a cincuenta para las elecciones de 2012—. En Italia, el sistema se basa en una prima de mayoría absoluta «automática» para la coalición ganadora en la cámara baja y, en el Senado, para los senadores por partido en cada una de las regiones; un sistema que introdujo Silvio Berlusconi en 2005 con el objetivo claro de apuntalarse en el poder (y que Renzi ha

reformado en sentido parecido). Por lo tanto, la fragmentación se puede convertir en una excusa para que los partidos en el poder intenten manipular las reglas para «cerrar» el sistema.

Sin embargo, en determinados contextos esta fragmentación puede obligar a que los partidos mayoritarios dependan de un socio minoritario para gobernar, el cual puede presionar para la reforma electoral a favor de más proporcionalidad. Por ejemplo, la gran proporcionalidad del sistema alemán se explica porque en 1987 la Unión Demócrata Cristiana-Unión Social Cristiana aceptó modificarlo como contrapartida al gobierno apoyado en el Partido Democrático Liberal. Además, la crisis económica se ha relacionado mucho con un incremento del descontento político, especialmente intenso en los países de la periferia europea. Si algo sabemos es que el descontento se relaciona de manera importante con la reforma electoral.[12] Así los grandes cambios —ya comentados— de Japón, Italia o Nueva Zelanda no pueden entenderse sin el rol de la opinión pública, que compró la idea de que la reforma electoral serviría para atajar los problemas políticos existentes.

Por lo tanto, parece que la reforma electoral es un recurso que podría venir espoleado por la crisis económica e institucional europea. Algo que, por cierto, impacta de manera especial en España. Sin embargo, menos claro está el sentido en el que evolucionarán estas reformas, si hacia más proporcionalidad o más mayoritarismo; si servirán para reforzar el cambio en la oferta electoral o para cerrar el sistema. Precisamente las propuestas que se discuten y se han discutido en España son un buen ejemplo de cómo ambas direcciones son posibles.

LAS REFORMAS ELECTORALES… YA ESTÁN AQUÍ

Aunque indudablemente el tema de la reforma electoral se ha vuelto muy popular gracias a los indignados, la política más decidida ha sido la emprendida (paradójicamente) por el Partido Popular. Casi en cascada, el PP ha propuesto en todas las comunidades autónomas una reducción del tamaño de las asambleas. Las reformas electorales pueden venderse como un activo electoral, en especial si en tiempos de crisis recortar

representantes públicos equivale a austeridad. Sin embargo, pocas veces se hace explícito el componente mayoritario que puede tener. El caso de Castilla-La Mancha puede ser un ejemplo perfecto para ilustrar esta cuestión.

En esta comunidad, la manipulación estratégica del sistema electoral no es nada nuevo. Estando el PSOE en el gobierno, el presidente Barreda hizo una primera reforma en 2007 que pasó el número de escaños de 47 a 49 en la asamblea, y Dolores de Cospedal llegó al gobierno de esa comunidad con un nuevo incremento. Ambas decisiones tenían un sesgo partidista. Tanto el PSOE como el PP habrían manipulado de forma estratégica las provincias con escaños pares e impares. Dado el bipartidismo y la igualdad dominante, la ventaja está en fijar escaños pares donde pierdas —lo que exige que el adversario obtenga mucha ventaja electoral para desempatar— e impares en las provincias donde ganas —porque así te bastará ganar por un voto para conseguir ese escaño marginal.

En 2012, la presidenta de Castilla-La Mancha dio un giro de 180 grados respecto a sus intenciones iniciales al proponer que la asamblea regional se redujera a la mitad y que sus diputados no cobraran, mediante una reforma estatutaria. Sobre el sueldo, que quizá fue la más llamativa, hubo una notable discusión. Sin embargo, la reducción a 25 diputados del tamaño de la asamblea fue menos discutida pese a tener un efecto muy fuerte sobre la representación política. Como hemos detallado antes, el punto crítico de la proporcionalidad está en torno a los 8-9 representantes. Por encima de ese umbral, los resultados son más o menos proporcionales con la fórmula D'Hondt, pero por debajo de ese umbral caen de manera importante. En el caso actual de Castilla-La Mancha, los resultados son más o menos proporcionales. Si existe bipartidismo en esta comunidad es por otras razones —ausencia de una dimensión de competición nacionalista, así como la escasa fuerza de terceras opciones—. Sin embargo, con la reducción de diputados que ha impulsado Dolores de Cospedal la Ley Electoral tendrá un impacto importante.

Solo con los resultados de las elecciones de 2011, los votos que necesitarían las fuerzas minoritarias para entrar en la asamblea se doblan. Tanto Izquierda Unida (IU) como Unión Progreso y

Democracia (UPyD) pasarían a necesitar un 11,3 por ciento del voto en Ciudad Real o Toledo para obtener un escaño —frente al aproximadamente 6,5 por ciento actual—, un 13,3 por ciento en Albacete —frente al 7 por ciento actual— o un 16,3 por ciento en Cuenca o Guadalajara —que hoy sería un 8,7 y un 6,7 por ciento, respectivamente—. Por lo tanto, esta reforma no solo incluye el asunto de la remuneración como relevante, en el cual se ha centrado bastante el foco mediático, sino que es un refuerzo del bipartidismo regional en toda regla.

¿Podría reducirse el número de diputados sin afectar a la proporcionalidad? Sí, siempre que estuviéramos hablando de una reducción por encima de los valores críticos de 10-12 escaños que erosionan la participación o hubiera un distrito único. Por eso en Cantabria, donde se ha aprobado una reducción de 39 a 35 escaños, el efecto es casi inexistente. En todo caso, la reforma que ha espoleado Dolores de Cospedal para Castilla-La Mancha emplea la coyuntura económica como coartada para realizar una clara manipulación del sistema electoral, en lo que constituye un caso palmario de reforma encaminada a cerrar el sistema político a nuevos partidos. Sin embargo, también hemos asistido a diferentes discusiones sobre posibles reformas electorales en otras autonomías que apuntan en sentido contrario. Esto ha sido especialmente así en las comunidades de Cataluña, Madrid o Asturias, aunque la constelación de factores que llevan a ellas es diferente.

En Cataluña, los intentos de reforma electoral han sido una constante durante las últimas tres legislaturas. En esta comunidad se aplica la LOREG de 1985, ya que es la única sin ley propia o regulación estatutaria al respecto. Además, las elecciones de 1999 y 2003, en las que el PSC ganó en votos pero no en escaños, apuntaron a la necesidad de configurar un nuevo sistema. Sin embargo, ha habido hasta dos comisiones que no han logrado fructificar en sus trabajos, una de 2007 y otra de 2013. No existe tampoco consenso respecto a cuál sería el modelo hacia el que se debería avanzar, aunque se ha hecho especial hincapié en la necesidad de mejorar la cercanía de la ciudadanía con sus instituciones. La obligatoriedad de disponer de dos tercios de la cámara para aprobarla ha puesto de manifiesto la dificultad de llegar a acuerdos cuando hay muchos actores con capacidad de

veto. Se ha hablado de fijar las veguerías (unidad administrativa catalana) como el distrito, un sistema mixto… En todo caso, no es descartable que se apruebe una ley que no toque los fundamentos distributivos, pero incluya otras regulaciones sobre participación, financiación y, quizá, cierto desbloqueo en las listas.

Diferente es la reforma en el caso de Madrid, planteada a iniciativa del PP pero con un carácter muy diferente a la reforma de Cospedal. Pese a que Esperanza Aguirre propuso en 2007 establecer 11 distritos (de entre 7 y 11 escaños) y listas abiertas, su propuesta no fue aprobada. Para un cambio de semejante magnitud hubiera hecho falta el concurso de IU o el PSOE con una reforma estatutaria. En 2013, los populares, ya con Ignacio González como presidente, volvieron a presentar una iniciativa para la reforma. Sin embargo, esta vez se fijó una comisión y un modelo distinto: un sistema «alemán». La propuesta básica es establecer un sistema mixto compensatorio en el que habría 43 distritos uninominales (1/3 de la asamblea) y el resto se escogerían de manera proporcional. Esta reforma va en la línea de incidir en la dimensión intrapartidista, en teoría para acercar a los diputados al elector. Si la distributiva no se contempla es porque la Comunidad de Madrid, superada la barrera del 5 por ciento, tiene unos resultados muy proporcionales al ser distrito único. Pese a ello, los grupos minoritarios han solicitado reducir la asamblea o bajar la barrera al 3 por ciento.

El caso de Asturias, finalmente frustrado, sí que muestra un intento de reforma claramente en favor de más proporcionalidad. Merece la pena recordar que la Ley Electoral de Asturias es un caso peculiar, ya que se trata de una de las pocas comunidades autónomas peninsulares (junto con Murcia) que tienen un distrito diferente a la provincia. En Asturias están delimitadas tres circunscripciones: un distrito central, que tiene la mayoría de los escaños y población (con 34 diputados), uno occidental (con 6 escaños) y otro oriental (con 5 escaños). Esta variación en las magnitudes de distrito es el origen de dos sesgos de manera simultánea. En primer lugar, que en los dos distritos periféricos, los umbrales de votos efectivos —los porcentajes necesarios para optar a un escaño— son superiores al 10 por ciento. Por lo tanto, se genera cierta desproporcionalidad. Pero en segundo lugar, dado

que el prorrateo es la traducción de los votos en representación, el «valor» de los votos, es sensiblemente superior en las alas que en el centro.

Tras los comicios adelantados de 2012, el gobierno de Álvarez Cascos dejó paso al gobierno en minoría del PSOE de Javier Fernández. Este partido, que se apoyaba en IU y UPyD para gobernar, se comprometió a estudiar la reforma electoral. Tras su paso en comisión y diferentes acuerdos políticos, el tripartito fijó una propuesta: repartir entre las circunscripciones 35 escaños, pero fijar uno suplementario de 10 para compensar la pérdida de proporcionalidad. Además, se proponía ajustar los escaños a la población de los distritos. En la dimensión intrapartido, la mayor innovación era un sistema de listas desbloqueadas. Estas listas permitirían opcionalmente marcar votos preferenciales por candidatos (excluyendo el primero, que debería elegirse por primarias), escogiéndose en primer lugar a aquellos que obtuvieran más del 5 por ciento de «cruces» sobre el total de votos al partido. Por último, el borrador de ley contemplaba una batería de propuestas encaminadas a fomentar la participación electoral como voto anticipado, debates electorales obligatorios, etcétera.

La exigencia por parte del PSOE del concurso en la reforma de, al menos, el PP, hizo que los socialistas optasen por votar contra la reforma, por lo que no llegó a aprobarse;[13] exigencia similar a la que han planteado para Andalucía ante la discusión de una iniciativa legislativa popular sobre el tema. A nivel nacional, dado que incluso con gobierno en minoría, el PP o el PSOE pueden apoyarse en partidos nacionalistas o regionalistas, el impulso de una reforma electoral parece menos probable. Incluso los compromisos de los socialistas para cierto desbloqueo de las listas se condiciona a un amplio acuerdo, garantía de permanencia en el *statu quo*, del que Asturias solo fue una muestra. Sin embargo, es probable que las presiones para la reforma sigan creciendo. La pérdida de confianza en los partidos políticos y la insatisfacción con los rendimientos del sistema político se convierten en argumentos que legitiman estas reformas. La creciente volatilidad y la fragmentación electoral pueden ser sus acicates. Esto explica que estemos ante una ventana de oportunidad para dichas reformas como nunca antes se ha hecho en España. Sin embargo, conviene

enfriar los ánimos porque, aunque algunos piensen lo contrario, una Ley Electoral no es una varita mágica.

CODA FINAL PARA REFORMISTAS

Expertos, ciudadanos, partidos políticos, plataformas cívicas… cuando hablamos sobre el sistema electoral, tenemos más en común de lo que parece. Todos nosotros partimos del paradigma institucionalista: si se modifican las reglas del juego, cambiarán los incentivos de los actores en el proceso político. Si se hacen unos distritos más pequeños, los diputados estarán más pendientes de sus electores locales y menos de sus cúpulas. Si se desbloquean las listas, los ciudadanos escogerán a los políticos más honestos y no a los corruptos. Si el sistema electoral favorece la proporcionalidad, la satisfacción general de los ciudadanos con la política será mayor porque habrá una correspondencia perfecta entre su voluntad expresada en las urnas y el resultado de su partido. La ciencia política no es diferente en este sentido. Muchos estudios han hallado potenciales efectos del sistema electoral en infinidad de componentes políticos, por lo que se espera que, como ingenieros sociales, podamos modificar el comportamiento de los actores tirando de la palanca apropiada.

Sin embargo, más complicado es aislar el efecto del contexto institucional en el que operan. Al fin y al cabo, no son sino un componente más del conjunto de instituciones políticas. De hecho, la mayor parte de la evidencia disponible se basa en comparar entre diferentes modelos sobre la realidad política existente, pero esto no significa de manera inmediata que un cambio institucional pueda emplearse con éxito para conseguir el efecto deseado. Por poner un ejemplo, sabemos que los sistemas más proporcionales están relacionados con una mayor participación electoral. ¿Significaría eso que si pasásemos a un distrito único en España tendríamos una mayor participación electoral en las elecciones generales? No está claro. Factores incontrolables por el demiurgo social —número de partidos, polarización, que las elecciones estén reñidas…— pueden ser más decisivos que la más virtuosa de las reformas. Es decir, esto implica que usar el conocimiento

académico para obtener un resultado político deseado no es directo. Es difícil prever en qué medida los partidos y los ciudadanos cambiarán su comportamiento tanto como se espera, o si los efectos serán inmediatos o se darán más a largo plazo.

La prueba evidente es que las reformas electorales que se han emprendido en otros países, para las expectativas depositadas en ellas, han tenido resultados relativamente decepcionantes.[14] En Nueva Zelanda, los votantes no están demasiado satisfechos con su nuevo sistema, en Japón el Partido Liberal Democrático sigue siendo hegemónico —con breves interrupciones—, mientras que en Italia continúan sufriendo los efectos del colapso de sus partidos a principios de la década de 1990. Pero ¿qué ha llevado a que tengamos unas expectativas tan elevadas en los cambios que se pueden derivar de una reforma electoral? Esto se relaciona de manera especial con los dos planos, estrechamente unidos, en los que se dan las reformas.

El primer plano es el normativo. No en vano, hablamos de reformas electorales (y no meros cambios) porque lo que se busca es cambiar algo para enmendarlo, para mejorarlo. Con principios como la igualdad en el valor del voto, de correspondencia entre votos y escaños o de gobernabilidad se hace referencia a valores o resultados deseables para un sistema institucional. Apenas está estudiado en qué medida son principios transversales o más ligados a unas ideologías concretas, pero lo cierto es que se incardinan en el corazón mismo de los principios democráticos. De ahí que las preferencias (de aquellos que las tienen) tiendan a ser muy apasionadas, muchas veces sin considerar que algunos de estos principios pueden entrar en contradicción entre sí o que su implementación puede entrañar riesgos.

El segundo plano es el político. Como hemos explicado, las instituciones electorales tienen —en la mayoría de sus elementos— un componente redistributivo o intrapartidista: no beneficia a todos por igual. Unos benefician a los partidos grandes o a los pequeños. Unos a los políticos del aparato, otros a los cargos intermedios. Siendo esto así, es lógico que ningún partido o político salga a pedir la reforma diciendo burdamente que se trata del sistema que más le interesa a él, sino que lo encadena a principios de un orden superior. Lo mismo ocurre con la justificación del presente *statu*

quo. Sin embargo, ambas dinámicas arrastran a una hiperinflación de los efectos que generan las reformas. Sus defensores siempre tienden a exagerar sus efectos beneficiosos mientras que los partidarios del *statu quo* suelen subrayar la inestabilidad que generarían o el sesgo partidista de quien lo propone. Mientras que la reforma es para unos la redención de la política, para otros es poco menos que el caos absoluto.

Los sistemas electorales son instituciones importantes, pero probablemente menos de lo que se argumenta. De hecho, los cambios son marginales —aunque esto no suponga que esos efectos menores no puedan marcar la diferencia a medio plazo—. De ahí que se deba ser prudente. Se abre ante nosotros una interesante oportunidad para explorar diferentes modelos electorales en distintas comunidades autónomas (y también a nivel estatal, aunque parece más improbable). Cuando se habla de distritos únicos, de modelo alemán, de desbloqueo de las listas, lo importante es ponderar y pensar que no se puede tener siempre todo al mismo tiempo. Al fin y al cabo, casi una cuarta parte de los países del mundo han discutido algún cambio —ya sea mediante la petición popular o a través de partidos— solo durante las últimas dos décadas y un porcentaje algo menor han introducido, al menos, cambios menores, por lo que podemos aprender de su experiencia.

Por eso queremos terminar con una llamada de atención. Con el cambio del sistema no tendremos por arte de magia mejores partidos, políticos o ciudadanos. Con un nuevo sistema electoral no saldremos de la crisis. Tampoco es probable que su reforma traiga un colapso institucional o una destrucción de nuestro sistema de partidos. Pero pese a todo, es muy posible que una buena reforma nos permita tener una mejor política a medio plazo, o al menos marginalmente mejor que la que tenemos ahora. Quizá la mejora en la dimensión intrapartido, con un cierto desbloqueo de las listas, sea la más acuciante. Una mejora en el margen para permitir romper la excesiva oligarquización de la política española.

8

Transparencia y control de la corrupción

La transparencia está de moda. De hecho, entre 1990 y 2008 el número de menciones en libros a la transparencia gubernamental se ha multiplicado por más de cincuenta. Aunque se pueden aventurar muchas hipótesis, hay una que es la más convincente: la drástica bajada de precios de las tecnologías de la información ha permitido facilitar tanto la supervisión ciudadana de las acciones de los gobiernos como la distribución (a través de internet) de datos e información gubernamentales. La idea se ha extendido de tal manera que hoy en día no es extraño que los propios gobiernos la adopten *motu proprio*. Sin ir más lejos, en un memorando a los jefes de departamentos y agencias del gobierno federal, el presidente Obama escribía que «los gobiernos deberían ser transparentes. La transparencia promueve la rendición de cuentas y permite a los ciudadanos saber lo que hace su gobierno».

Existen diferentes efectos benéficos que se pueden derivar de la transparencia, pero quizá en el que más se incide es en el de la corrupción. La teoría es que la rendición de cuentas conduce a niveles menores de corrupción, dado que, si un gobernante, político o funcionario comete actos delictivos, podrá ser descubierto. Conocer los quehaceres de los gobiernos y la administración por parte de la sociedad permitiría un control con luz y taquígrafos de su actividad. Esto explica en gran medida por qué en España ha habido un inusitado interés por mejorar la transparencia de las administraciones. Ante el brote inagotable de casos de corrupción, importantes sectores sociales han clamado por una Ley de Transparencia ambiciosa; una ley que, por cierto, aunque era un compromiso de la última legislatura de Zapatero, como tal no la ha habido hasta muy recientemente. Del mismo modo, y como anécdota ilustrativa, una de las ONG internacionales más

prestigiosas especializadas en el seguimiento de la corrupción se llama, precisamente, Transparencia Internacional.

En este capítulo hablaremos esencialmente de la transparencia y cómo esta puede ayudar a un mejor control de la política. Para eso nos centraremos en dos aristas. La primera es la transparencia de la administración, y la segunda es la financiación de los partidos políticos. Aunque esta última no entra exactamente dentro del concepto de transparencia, sí es verdad que ambas se relacionan estrechamente con la tesis anterior, un mejor control de la corrupción. Por eso mismo queremos explorar las potencialidades que se derivan de la idea de que «seguir la pista del dinero» es una buena manera de asegurarse de que no acaba en bolsillos inapropiados.

La transparencia: potencialidades y límites

La transparencia es algo que, en general, se define como positivo. Tiene una clara carga normativa que hace que instintivamente se sea favorable a ella. Sin embargo, el uso indiscriminado de esta palabra ha generado tal ampliación del concepto que con frecuencia se distorsiona su significado.[1] En particular, existen tres conceptos en este tipo de debate que, aunque están relacionados, a menudo se utilizan de manera imprecisa: rendición de cuentas, transparencia y corrupción. El primer concepto, la rendición de cuentas, puede entenderse como un mecanismo para informar/justificar y para evaluar/sancionar las decisiones y las acciones que llevan a cabo los gobiernos. A su vez, el concepto de transparencia, aunque ligado al anterior, se enfoca únicamente en la información/justificación de dichas decisiones y acciones de gobierno —es decir, no incluye mecanismos de sanción—. Finalmente, la corrupción es un concepto distinto que se refiere a la apropiación ilegítima de un bien público para beneficios privados.

Los partidarios de la transparencia insisten en que esta es deseable porque permite disponer de la información gubernamental para poder llevar a cabo procesos de evaluación y de sanción. Es decir, la transparencia es el primer paso para la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas más allá del voto. Estos

incluyen la evaluación y la penalización por los contenidos de dicha información. Este castigo sería tanto por parte de los ciudadanos —rendición de cuentas vertical— como de las distintas agencias públicas que tienen como objetivo el control de los gobiernos —rendición de cuentas horizontal—.[2] Además, se insiste en que la transparencia no se circunscribe a información banal (pongamos, lo que se gasta la Casa Real en comida para perros). La transparencia serviría para proporcionar información sobre políticas públicas como la sanidad, la educación, el medio ambiente. Sin ella, no se podría conocer ni valorar si los gobiernos están llevando a cabo una buena gestión.

En este sentido, la transparencia podría hacer importantes aportaciones al debate público. Por ejemplo, podría señalar cuál es la evolución de las listas de espera en la sanidad de una Comunidad Autónoma. O por qué y cómo se lleva a cabo la adjudicación de una concesión de un servicio público a una entidad privada, qué parámetros de elección se siguieron, pero también servirá, posteriormente, para que las decisiones y acciones que lleven a cabo estas entidades no sean opacas.[3] Además, permitiría conocer lo que hacen las múltiples manos que participan en las decisiones y acciones de gobierno. Es decir, daría visibilidad a lo que hacen los diversos responsables, los altos cargos, cuyas acciones están sujetas a escasos mecanismos de control público. Finalmente, los defensores de las políticas de transparencia insisten en que se trata de un bien público, de manera que se busca hacer visible la información y liberarla del control político. Un fin que resulta en cierta medida deseable en sí mismo.

Por desgracia, la transparencia también se enfrenta a una serie de limitaciones clave. Cualquier político que se haya comprometido a avanzar en la agenda de la transparencia tendrá un claro interés en priorizar la publicación de datos o información positiva, o, en su defecto, irrelevante. Lo controvertido será lo último en ver la luz. Por lo tanto, las políticas de transparencia se enfrentan a los dilemas propios de una política impulsada «desde arriba». Pero, además, la publicación de las actividades, balances contables y presupuestos de los gobiernos facilita la tarea supervisora de la sociedad civil, aunque la inversión necesaria, tanto para los individuos como para las organizaciones, sigue siendo muy alta.

Revisar y buscar errores y omisiones en presupuestos de miles de millones de euros con centenares de partidas requiere una cantidad de horas de trabajo extraordinaria, lo cual está al alcance de muy pocos.

La paradoja de la transparencia es que cuanto más popular se torna y más información y datos se publican, más difícil es la labor de los supervisores ciudadanos. Por lo tanto, lo que suele ocurrir es que los únicos que prestan algo de atención a lo que se publica son periodistas y medios de comunicación —porque es parte de su trabajo, y se benefician de destapar casos de corrupción—, ONG especializadas e individuos con una preocupación especial por la ética pública y mucho tiempo libre.[4] Al pluralizarse las fuentes de control, también es más complicado establecer en qué medida son o no veraces las aseveraciones que se hacen sobre informaciones publicadas. Por último, algunos analistas han depositado excesivas esperanzas en que la transparencia restaure la legitimidad y confianza en el sistema político. Sin embargo, hasta lo que ha podido demostrarse, la transparencia no tiene un efecto relevante en ninguna de ellas.[5] Por lo tanto, parece que algunas de las potencialidades que se le atribuyen son claramente desmesuradas.

El Parlamento podrido[6]

Dadas estas limitaciones, no es sorprendente que los mayores éxitos de la transparencia gubernamental se den en casos en los que o bien los gobiernos no son conscientes (o no han publicado voluntariamente) de la información comprometedora, o bien la transmisión de esa información a la sociedad civil se vea facilitada por la magnitud del escándalo. Ambas condiciones, sin embargo, se dieron en el caso de los gastos en el Parlamento británico. El caso saltó a la luz cuando el periódico *The Telegraph* publicó unas filtraciones que mostraban una serie de gastos extravagantes por parte de los diputados, los cuales habían sido cargados al erario público a pesar de ser claramente privados (entre ellos, gastos de decoración y reformas). El escándalo fue de tal magnitud que se llevó por delante a varios altos cargos políticos, entre ellos el presidente de la Cámara de los Comunes y la ministra del Interior.

El descubrimiento del escándalo no habría sido posible sin la Freedom of Information Act («Ley de Libertad de Información»). Sin dicha ley, que daba acceso a la información destapada por *The Telegraph*, jamás se habrían descubierto esos gastos injustificados. Aunque el periódico le dio alcance internacional al escándalo, la ley fue en última instancia la que abrió la caja de Pandora. El caso estalló cuando el gobierno británico recibió una petición de publicación de los gastos de catorce diputados (entre ellos, Gordon Brown y David Cameron). Ante la airada respuesta de la Cámara de los Comunes, que intentó bloquear la petición, el caso ganó notoriedad. Esto hizo que el asunto terminara en manos de la justicia. Finalmente, un tribunal dictaminó que la petición era válida y el Parlamento decidió hacer las cuentas públicas («con datos sensibles eliminados») en julio de 2009. Para entonces era demasiado tarde. Los datos se filtraron al completo, y el escándalo estalló.

La ley que causó tantos quebraderos de cabeza a los parlamentarios fue aprobada por los laboristas en 2000. Según lo que se fija en su texto, la ley permite a cualquier ciudadano solicitar la publicación de información o datos de organismos públicos. Los organismos públicos, a su vez, tienen el deber de aclarar al ciudadano si poseen la información que pide y, de ser así, proporcionársela. Por supuesto, hay excepciones, entre ellas las referidas a la seguridad nacional y aquellas cuya información ya está disponible (por ejemplo, en la página web de estadísticas del gobierno británico). Otras peticiones más bizarras también son desestimadas, como, por ejemplo, la de un ciudadano anónimo que pidió acceso a estadísticas sobre el gasto total en Ferrero Rocher de las embajadas británicas.[7]

El perfil del solicitante es diverso, aunque los grupos más frecuentes son periodistas y medios de comunicación, parlamentarios, ONG, investigadores, y ciudadanos a título personal. Por otro lado, tanto el número como el tipo de peticiones varían bastante dependiendo del perfil del solicitante. Los periodistas, por ejemplo, copan el 10 por ciento de las solicitudes al gobierno central, pero el 20 por ciento de los costes totales. No es de extrañar, ya que tienen más interés y más conocimiento acerca de qué información puede ser interesante y dónde se puede

encontrar. La tabla 8.1 nos ofrece una idea de la cantidad de solicitudes de medios de comunicación y periodistas que el gobierno británico tiene que procesar todos los años, además de su coste total.

TABLA 8.1
Peticiones de información al gobierno británico por parte de periodistas

Organización	*Número estimado de peticiones anuales*	*Coste anual estimado de las peticiones (libras)*
BBC	750 a 2.000	300.000 a 1.000.000
The Guardian	500 a 700	250.000 a 350.000
Evening Standard	300 a 400	150.000 a 200.000
Mail on Sunday	50 a 100	25.000 a 50.000
The Sunday Times	50 a 100	25.000 a 50.000
Otros periodistas	300 a 400	150.000 a 200.000
Total	2.250 a 4.100	1.050.000 a 2.450.000

FUENTE: Frontier Economics, «Independent Review of the Impact of the Freedom of Information Act», 2006.

El ejemplo británico proporciona un par de ideas relevantes a la hora de diseñar políticas de transparencia. Por una parte, las leyes de transparencia tienen su utilidad, sí, pero especialmente a la hora de acelerar el destape de grandes escándalos que sean detectables a partir de presupuestos y datos de agencias gubernamentales. Un trato de favor entre un cargo de designación política del Ayuntamiento de Madrid y un empresario de la construcción no aparecerá en los libros de contabilidad ni en ningún registro público. En cambio, un desvío de fondos de una partida del presupuesto es más evidente. En segundo lugar, la prensa tiene un papel importante. La tabla 8.1 muestra el apetito de la BBC y los periódicos por indagar en la cuentas de los organismos públicos. Cualquier iniciativa en favor de la transparencia solo va a gozar de éxito si se cuenta con medios de comunicación independientes y

fuertes para hacer uso de la información. Los ciudadanos con inquietudes por el buen gobierno son encomiables y su labor puede ser de gran ayuda, pero el peso de los *checks and balances* sobre el poder político en este caso debe recaer en los medios, dado que además tienen todos los incentivos del mundo para encontrar los escándalos más jugosos, que son los que más periódicos venden.

La transparencia en España: concentrar los focos en los partidos políticos

Por supuesto, que la transparencia tenga límites no significa que deba ignorarse, especialmente dada la poca atención que se le presta en este país. España es la única gran economía de la Unión Europea[8] sin una Ley de Transparencia que permita a los ciudadanos o grupos que así lo deseen acceder a la información en posesión de la administración pública. La Ley de Transparencia impulsada por el PP, a pesar de ser un primer paso, se queda muy corta comparada con la de otros países. Como menciona Transparencia Internacional, la ONG internacional especializada en corrupción y transparencia más conocida, el gobierno se reserva el derecho a denegar solicitudes de información por razones mucho más arbitrarias que las establecidas en la Freedom of Information Act británica. Pese al limitado proceso participativo que se estableció para su redacción, el resultado final dista mucho de satisfacer las expectativas que se depositaba en ella.

Sin embargo, el problema más importante de la ley es el buen trato que se da a los partidos políticos. Una parte nada desdeñable de los casos de corrupción españoles están estrechamente relacionados con la financiación y las cuentas de los partidos. Una de las recriminaciones más frecuentes que se le hace a España es que no hay un sistema homogéneo de contabilidad para los partidos. Todos los años, cuando el PP, el PSOE y el resto de las formaciones presentan sus balances al Tribunal de Cuentas (están obligados por ley),[9] pueden hacerlo utilizando el formato y patrón que elijan. Como todo aquel que haya trabajado con datos e indicadores se puede imaginar, la consecuencia natural de esto es que la comparabilidad y el análisis es extremadamente difícil, y

más aún si damos por hecho que los partidos harán todo lo que esté en sus manos por hacer las cuentas lo más enrevesadas posibles para ocultar eventuales hechos delictivos. En efecto, esto es lo que ocurre. Además de utilizar sistemas distintos, los partidos solo proveen datos a nivel provincial, excluyendo de esta forma cualquier cuenta desagregada a nivel local, precisamente donde se concentran la mayor parte de los casos de corrupción. Por si fuera poco, las asociaciones y fundaciones dependientes de los partidos no se incluyen en las cuentas.

El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) es un grupo de trabajo que depende del Consejo de Europa, cuya misión es controlar y verificar que los países miembros cumplen con los estatutos y requerimientos en términos de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia. Este grupo expresó formalmente la recomendación de tomar medidas para hacer inteligibles, comparables y detalladas las cuentas de los partidos. Esta recomendación data de la visita de evaluación de 2008, hace ya más de cinco años. Desde entonces han sido pocas las reformas que se han llevado a cabo. El último informe del GRECO que se ha hecho público, de 2013, indica que el Tribunal de Cuentas planea implementar un sistema homogéneo para publicar las cuentas de los partidos en 2014, seis años después de la recomendación original. Eso sí, respecto a la desagregación de datos a nivel local, seguimos sin noticias. Algo semejante pasa con las fundaciones asociadas. Por si esto fuera poco, el requerimiento de que los partidos publiquen sus cuentas anuales solo es efectivo después de que el Tribunal de Cuentas haya publicado su memoria anual sobre la financiación de partidos. A fecha de septiembre de 2013, la última memoria disponible es del año 2008. Con estos números, el primer balance homogéneo de un partido político tardará años en llegar.

Teniendo en cuenta las limitaciones existentes y el contexto español, valdría la pena concentrar los esfuerzos para aumentar la transparencia en los partidos políticos antes que en la administración. Las razones son obvias El número de partidos políticos que manejan o tienen acceso a grandes sumas de dinero en España es muy reducido, como lo son la extensión de sus cuentas cuando se comparan con las de cualquier ministerio o

agencia. La evidencia empírica sugiere que los problemas de corrupción en España se concentran en la política y no en el funcionariado.

Puesto que las cuentas de las administraciones son a menudo inabarcables a falta de un organismo o grupo de personas con el tiempo y los recursos para buscar entre balances de cientos de agencias gubernamentales, la probabilidad de descubrir un caso de corrupción es mucho mayor en el caso de las cuentas de un partido, tanto por el denominador (el volumen total de información es menos extenso por la naturaleza de nuestro sistema de partidos y el diseño de nuestras instituciones) y el numerador (la corrupción es más probable en partidos políticos que entre los profesionales de la administración). Por lo tanto, dada una cantidad fija de investigadores, es preferible que se enfocaran más en las cuentas de los partidos, por ser el retorno marginal mayor. No es de extrañar, pues, que los sucesivos gobiernos no cumplan de manera satisfactoria con los compromisos adquiridos en la lucha anticorrupción. Saben que tienen poco que ganar y todo que perder.

SEGUIR LA PISTA DEL DINERO: LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Un elemento que encontraremos en cualquier propuesta de lucha contra la corrupción se refiere a la financiación de los partidos. Es una cuestión que debemos plantear dado el papel central de estas organizaciones en el sistema político y los incentivos a los que se enfrentan. Por un lado, los políticos tienen como objetivo principal alcanzar el poder, y eso exige una cantidad de recursos considerable. Las campañas electorales, las encuestas, los asesores y la organización necesarios para ganar unas elecciones generales cuestan mucho dinero. Por otro lado, los políticos potencialmente controlan de forma exclusiva los poderes del Estado, así que están en una posición en la que pueden ofrecer retornos enormes a potenciales donantes. Esto, no hace falta decirlo, es una tentación en el mismo centro del sistema político. La relación entre democracia y dinero nunca ha sido fácil.

Vale la pena advertir que la financiación de los partidos

políticos es uno de esos problemas que ninguna democracia ha logrado solucionar por completo. No hay ninguna Ley de Financiación que no tenga inconvenientes y no existe un sistema ideal.[10] Aun así, un buen punto de partida es el repaso a los modelos existentes.[11] Los partidos políticos obtienen sus recursos básicamente de cuatro fuentes distintas: donaciones privadas, cuotas de los militantes, subvenciones públicas y corrupción. Cada uno de estos factores tiene una importancia variable según el sistema legal de cada país. De esta lista, las cuotas de la militancia son de lejos las más irrelevantes en la actualidad; la mayoría de los partidos no llegan a cubrir ni siquiera una cuarta parte de sus presupuestos gracias a ellas. Otras variaciones sobre este sistema, como las contribuciones sindicales a los laboristas británicos, también han ido desapareciendo poco a poco. Su pérdida, sin embargo, no debe exagerarse demasiado; ni en la época de los partidos de masas estos consiguieron financiarse completamente a través de ellas.

El factor que tiene un mayor grado de variabilidad en las legislaciones de la financiación de los partidos políticos es la existencia o no de subvenciones públicas. Por un lado, tenemos un grupo de países en los que estas subvenciones son o inexistentes o extremadamente limitadas (Estados Unidos, el Reino Unido), y por otro, tenemos otro bloque en los que los partidos obtienen la mayor parte de sus recursos a través del Estado (casi toda Europa continental).

Confiar en la financiación privada tiene sus ventajas e inconvenientes. Por un lado, aquellos que quieren «poner el dinero donde están sus ideas» pueden hacerlo sin problemas; si se quiere apoyar un partido, es posible hacerlo públicamente y de forma transparente. El electorado sabe, en teoría, quién ha ayudado a cada candidato, y puede vigilar que su apoyo no sea compensado luego. En la práctica, sin embargo, la cuestión es más compleja. Para empezar, el acceso al sistema político, al «mercado» de ideas, no es igualitario, las personas (físicas o jurídicas) con más recursos tienen más capacidad de hacerse escuchar. Si gente de clase media o trabajadora quieren tener la misma voz, el coste de organización para financiar un candidato es mucho mayor y menos flexible.

El segundo problema es que la capacidad de control del

electorado es relativamente limitada. En un sistema como el estadounidense, con múltiples candidatos recaudando dinero para varias campañas, cada uno con cientos de donantes, la vigilancia de los políticos no es sencilla. Si bien los datos son fácilmente accesibles, es difícil apercibirse de lo que ocurre. Por si eso fuera poco, las donaciones a los candidatos acostumbran a favorecer a los *incumbents*, a los que están en el gobierno, con lo que el acceso a los recursos es mucho más desigual.[12]

El sistema funciona bastante mejor, todo hay que decirlo, cuando el número de actores implicados con veto en una política se reduce, o dicho en otras palabras, el sistema funciona mejor en el Reino Unido. Aun con sus escándalos ocasionales, los partidos británicos son perfectamente conscientes de que si se comportan de forma deshonesta serán castigados por el electorado. Como las donaciones son a partidos (que son los que hacen las listas) castigar al corrupto es tan sencillo como votar a la oposición.

La vía de financiación de los partidos políticos más generalizada en las democracias parlamentarias son las subvenciones directas por parte del Estado. En prácticamente toda Europa continental, los partidos dependen del presupuesto público para pagar sus gastos; el porcentaje en la mayoría de los casos está sobre un 70 por ciento de su presupuesto.[13] La idea subyacente es que los partidos, por su papel central en la representación política, necesitan ser independientes, y esa independencia solo es posible garantizarla si no dependen de otros actores interesados para financiarse. Para evitar en la medida de lo posible los abusos creados por la dependencia a contribuciones privadas, el Estado garantiza que las organizaciones que representan a los ciudadanos tengan recursos propios, limitando así las donaciones a los partidos.

Ahora bien, la realidad dista mucho de este supuesto. De entrada, la mayoría de las leyes de financiación tienden a favorecer de manera desproporcionada a los políticos que ya están en el Parlamento. En ocasiones, las leyes se adaptan al contexto del propio sistema de partidos y siempre son lo suficientemente flexibles para otorgar recursos a los políticos cerca del poder. El caso más evidente es Francia, un país donde las escisiones dentro de los partidos son casi endémicas. El sistema de financiación francés sirve para reforzar esta tendencia: basta presentar 75

candidatos a diputado (en una cámara con más de 500) para recibir dinero. Un alcalde/ministro (cargos alegremente acumulados en el país) puede obtener recursos fácilmente. Ahora bien, si los partidos son cerrados y disciplinados como en el caso español, la Ley de Financiación primará a los existentes sobre cualquier partido nuevo. Este es el caso de España, Alemania o Austria, donde las barreras a la entrada para los recién llegados son difíciles de franquear.

El segundo problema es la enorme capacidad de gasto de los partidos. Cualquier intento de limitarlo ha acabado con los partidos acercándose al techo y subiéndolo, o ignorando esos límites bajo la tímida fiscalización del Tribunal de Cuentas.[14] El contribuyente es el que acaba pagando estos excesos.

Por otra parte, ya hemos hablado ampliamente sobre cómo la dependencia de la financiación estatal genera un debilitamiento de las organizaciones. Un político que no depende de sus militantes para hacer campaña tenderá a ignorarlos, debilitando la democracia interna y la representatividad de la organización. Aunque la democracia interna no siempre da buenos resultados, la falta de control sobre los políticos sí es un problema. Si este punto lo llevamos al extremo francés, donde un político no necesita ni a su partido ni a los votantes para hacer campaña, tan solo un buen trampolín ministerial, la cosa puede ser más grave.

Finalmente, la existencia de financiación pública no excluye la existencia de financiación privada. Los partidos políticos son organizaciones privadas (aunque en muchos lugares, como en España, tienen reconocimiento constitucional), y limitar su capacidad de recoger donaciones es tanto jurídicamente cuestionable[15] como físicamente imposible. Una organización que puede tener el control de un 20 a un 50 por ciento del total de la economía del país siempre atraerá a personas con ganas de influir en ella, no importa la legislación. Se puede tratar de limitar el volumen, la cantidad que un individuo puede donar o el acceso de empresas y sindicatos, pero el dinero fluye igualmente. Los problemas derivados de la financiación privada nunca desaparecen del todo, por muy duros que sean los controles. De hecho, es posible que incluso algo tan fatuo como la legislación vigente no baste para detener el dinero.

Un tema que conviene no ignorar es que casi todos los partidos políticos europeos han tenido algún escándalo de financiación ilegal. Ya sea mediante comisiones inmobiliarias, mediante «contabilidad creativa» de inversiones públicas, mediante comisiones en la compra de helicópteros, todos los países de nuestro entorno han tenido problemas. Prácticamente no hay ningún país ni sistema de financiación (público o privado) que no haya tenido problemas en este aspecto. También es sorprendente la curiosa tendencia de estos escándalos a ser «olvidados» rápidamente por la oposición. Los partidos políticos que operan dentro de un determinado entorno jurídico tienen incentivos parecidos. Al fin y al cabo, todos ellos quieren ganar las elecciones, y para ello hace falta dinero.

¿Qué cálculo hace un partido para decidir si se pasa a la ilegalidad? Esencialmente, un análisis de beneficio y riesgo. El beneficio es el incremento de la probabilidad de ganar las elecciones que el dinero adicional puede proporcionar; el riesgo es la posibilidad de que sean descubiertos. Sin embargo, algunos factores pueden modular esta ecuación.

El primer factor es la capacidad de mantenerse en el poder. Cuanto más fácil resulte para el partido que está solicitando comisiones ser reelegido, menos arriesgado resulta pedirlas. El principal (casi único) medio para descubrir una comisión ilegal es que alguno de los afectados la denuncie. En caso de que el gobierno esté muy bien asentado en el poder y tenga una mayoría sólida, todos los contratistas tienen el dilema de si es preferible pagar un poco y estar a buenas con el gobernante, o no aceptar y quedarse sin contratos durante un largo tiempo. Si la capacidad individual de hacer daño a un partido gobernante es limitada, en especial si se trata de un escándalo aislado, lo racional es no denunciar. Este es uno de los factores que explican la corrupción en Italia en tiempos de la Democracia Cristiana. Dado que el partido estuvo en el poder durante cuarenta años, si alguno quería trabajar para el gobierno debía aceptar lo que sus ministros dijeran. Y si era necesario destinar un 20 por ciento de la obra en «gastos varios» o «seguridad», se hacía.

El segundo factor es la «colaboración» de otras fuerzas políticas. En ocasiones, los partidos llegan a acuerdos tácitos de

encubrimiento. La base de estos acuerdos acostumbra a estar relacionada con una limitación de la competición en las urnas, ya sea por la existencia de «grandes coaliciones» (Italia de nuevo) o por un turno pacífico al estilo de la España de la Restauración.

El tercer factor es el cinismo colectivo de la clase política a la hora de «solucionar» el problema cuando son cazados. Francia tiene algunos casos conocidos en los que, tras varios escándalos de financiación ilegal (con el Partido Socialista francés creando una sociedad, Urba, que casi se anunciaba en prensa), reaccionaron autosubvencionándose y declarando una amnistía «parcial» a los culpables. Pero no son los únicos. En Italia, la primera Ley de Financiación de los partidos en los años setenta se aprobó tras un escándalo colectivo de corrupción.

El último factor que decide el riesgo de usar métodos ilegales es el propio sistema jurídico. Durante muchos años en Italia, el contrato se lo llevaba aquella constructora que hiciera una oferta lo más cercana posible al cálculo que habían realizado en secreto los técnicos del ministerio. Bastaba con una llamada de teléfono para alterar la decisión. Era un sistema obviamente vulnerable, pero para los políticos implicados era útil. El problema, por lo tanto, es quién redacta las leyes, quién puede cambiarlas, y quién se beneficia de ellas. Si un político se está lucrando y financiando el partido a base de amañar concursos públicos no estará demasiado dispuesto a reformar el sistema.

Posibles soluciones

¿Cuál es el freno principal a la corrupción política a través de la financiación ilegal? De lo dicho anteriormente se desprende que necesitamos una combinación de factores. Ningún sistema es perfecto, y no importa que esté basado en aportaciones privadas o subvenciones del Estado. Sin embargo, al menos podemos limitar las tentaciones de los políticos en la medida de lo posible. Para empezar, la competición electoral es útil. El principal incentivo que un político tiene para mantener su honestidad es la posibilidad de perder las elecciones. El temor a perder el cargo es un poderoso incentivo para mantenerse honesto. No obstante, como hemos visto

en otros capítulos, no siempre se da el control vertical de la corrupción. Los votantes a menudo son incapaces de identificar y castigar a los políticos corruptos; la evidencia empírica indica que el electorado no suele penalizarla.

Es necesario ir más allá siendo consciente de que el núcleo del problema es el conflicto de intereses de la clase política cuando debe autorregularse. Cuando alguien legisla sobre sí mismo encara dos problemas graves. El primero, el de credibilidad. Si uno decide «atarse las manos» aprobando una ley que le prohíbe hacer una determinada acción, es necesario que cree algún mecanismo que asegure que no se levantará la prohibición cuando contravenga sus intereses. El segundo problema, estrechamente relacionado con el primero, es el de crear compromisos incómodos. En cierto sentido, un político es como alguien que está poniéndose a dieta. Sabe que controlarse le conviene, y es consciente de que a largo plazo le hará bien, pero siempre se siente tentado de dejarlo para mañana. Si el sistema de financiación actual no le resulta demasiado incómodo y le permite llegar al poder (lo cual es su primer objetivo) no tendrá demasiado interés por cambiarlo a corto plazo. Cualquier sistema de financiación tiende a quebrarse por culpa de estos intereses contrapuestos. Por lo tanto, una reforma debe tener en cuenta estos problemas a la hora de esclarecer las cuentas de los partidos.

Debemos empezar, pues, con un principio rector muy simple: quitar poder a los políticos. Como hemos visto en los capítulos anteriores, uno de los problemas endémicos en las instituciones españolas es la enorme capacidad de los políticos para tomar decisiones discrecionales. Tenemos sobreabundancia de cargos de libre designación y hombres de partido tomando decisiones técnicas y asignando recursos bajo criterios políticos. Los partidos tienen muchísima más capacidad de la que deberían para utilizar el poder y favorecer a sus potenciales donantes, así que son un blanco mucho más atractivo para aquellos que quieren ganar dinero «colaborando a la causa». Si eliminamos esta discrecionalidad poniendo más decisiones técnicas en manos de funcionarios y expertos independientes, los partidos serán un blanco mucho menos atractivo como objeto de influencia.

Paralelamente, debemos sacar a los políticos de la regulación de sus finanzas tanto como sea posible, incluida la financiación

pública. Es necesario que los políticos se aprieten el cinturón. A estas alturas, es ridículo que no sea obligatorio hacer debates televisados o que se dependa de mítines para atraer la atención de la prensa. Cualquier medida que abarate las campañas electorales debería ser bienvenida: estandarizar la distribución de programas o limitar la propaganda electoral deberían ser aplicados lo más rápidamente posible.

Sin embargo, para que los políticos dejen de pensar en sus donantes, es necesario ir más allá. Resulta paradójico que en democracia un representante no sepa quién le ha votado, gracias al voto secreto, pero sí sepa quién le ha financiado la campaña. Una propuesta novedosa planteada en Estados Unidos[16] consiste en hacer que los políticos no puedan saber quién ha hecho las donaciones, de modo que no puedan devolver favores a sus benefactores. Para ello se haría necesario crear una agencia intermediaria, estrictamente independiente, que se encargara de mover el dinero. El mecanismo debería ser tan automático (y a prueba de interferencias): la agencia recibiría el dinero y lo transmitiría al político siguiendo un patrón aleatorio para que no pudiera asociarse al donante. El secreto haría que cualquier individuo que dijera haber contribuido a la causa fuera además poco creíble.

Es una idea bastante contraintuitiva: de hecho, la opacidad en la financiación política podría ayudar a mejorar el sistema. El detalle importante es que esta opacidad debe ser del lado de los políticos. En cierto sentido, es un compromiso creíble (no ayudar por no conocer) y una dieta forzosa (elimina la tentación). La opacidad forzosa de las donaciones en este sistema se complementaría con dinero público. En este caso, el dinero público no tendría forma de subvenciones directas a los partidos, sino de unas tarjetas de crédito o cheques para los votantes. Cada ciudadano recibiría todos los años una cantidad fija de dinero que podría emplear únicamente para destinarlo al partido o candidato de su elección de forma anónima. Los partidos recibirían dinero público si y solo si consiguieran ganarse el aprecio de los votantes, y no antes. Bajo este sistema, los donativos, al igual que el voto, deberían ser secretos. Tendríamos una donación por cada ciudadano, del mismo modo que todos tendríamos voto.

El resultado, al menos en teoría, es un sistema de financiación igualitario y a la vez aislado de presiones exteriores donde los políticos pueden pagar sus campañas pero no vender sus apoyos al mejor postor, o financiar sus campañas de espaldas a los votantes con el dinero de sus impuestos. Por supuesto, no es más que un modelo teórico, pero señala dos principios que deberían primar en un buen sistema de financiación: neutralidad y equidad. Otra cosa es que los favorecidos por el sistema actual quieran cambiarlo.

9

Una sociedad civil fuerte e independiente

La participación política es algo relevante, y ni mucho menos está restringida a los actores políticos tradicionales como los partidos, los sindicatos o las iglesias. A lo largo del desarrollo de los regímenes democráticos esta ha tendido a pluralizarse y englobar cada vez a más actores: ONG, asociaciones diversas o movimientos sociales han crecido en influencia. Del mismo modo, parece que existe en cierta medida un abandono (o reciclaje) de los cuerpos intermedios tradicionales, de aquellos agentes que sirven para canalizar el conflicto social e integrarlo en la política.

Como hemos visto anteriormente, en el caso de España estas organizaciones han tenido poco peso. Más allá de si esto se deriva de una explicación culturalista (que no creemos), del legado histórico de España o de tener unas instituciones poco receptivas, el resultado ha sido cierta anomia de lo que se suele denominar sociedad civil. Resulta llamativa la insistencia con la que los comentaristas se refieren al hecho de que no existe un «estallido social» en nuestro país, pese a la situación dramática que atraviesa. Sin embargo, mucha de esa retórica peca de lo mismo que detallaremos aquí: una aproximación maximalista y (quizá bienintencionada) pero romántica de la política. La visión de unas masas enfurecidas asaltando el Palacio de la Moncloa puede ser evocada con frecuencia, pero lo cierto es que esto se aleja mucho de la política realmente existente. Una política que más que en un virulento estallido social que lo cambie todo, se centra en una sucesión de guerras de guerrillas, prácticas, operativas y sostenidas en el tiempo; operaciones que son mucho más rentables en términos de efectividad.

En este capítulo queremos afrontar el tema de la influencia en política. Para ello, comenzamos con un repaso del que ha sido el

gran movimiento social de la crisis reciente, el de los indignados. Haciendo un análisis de su cronología, también mostraremos sus luces y sus sombras. Aunque ha sido útil para repolitizar a los ciudadanos y socializarlos, no lo ha sido tanto para traducir en políticas efectivas sus ambiciones. Así, tomando este movimiento como punto de partida, pasaremos a explicar la importancia de los cuerpos intermedios y de los *lobbies* ciudadanos para la conformación de políticas públicas. Explicando las diferentes fases en las que estas se articulan, propondremos una serie de ideas para intentar maximizar su efectividad, en ocasiones ilustradas con ejemplos concretos. La idea fundamental es incidir en la importancia de una organización como medio para conseguir hacer política, sin necesidad de que esta se articule de manera clásica. Solo de esta manera existe la posibilidad de establecer un control vertical y vigilante de nuestros representantes y de intentar que sean representativos durante la legislatura.

El 15 de mayo de 2011

El 15 de mayo de 2011, miles de ciudadanos españoles se concentraron en plazas de todo el país en lo que parecía un estallido social sin precedentes desde la Transición. Protestaban por la situación económica y política, por los recortes al Estado del Bienestar, por el bipartidismo, por lo que entendían como una colusión entre los grandes intereses económicos y la clase política contra el bien común, y mostraban una radical desafección hacia el sistema, resumida en uno de los eslóganes más coreados: «No nos representan».

El movimiento se había fraguado, al principio de manera tímida, a partir de algunas iniciativas previas. Por un lado, un movimiento en origen digital de contestación a la llamada «ley Sinde», concretado en torno a la plataforma #nolesvotes, y que aportaba aires de utopía cibernética. Por otro, diversas asociaciones y plataformas de crítica al sistema económico y a la gestión de la crisis, algunas de reciente creación, como Juventud Sin Futuro, y otras con más experiencia previa, como ATTAC. Las referencias intelectuales eran el reciente panfleto político de Stéphane Hessel

¡Indignaos!, los relatos entre el mito y la realidad de la llamada «revolución islandesa» y figuras habituales de la crítica al *establishment* como el escritor José Luis Sampedro. Todas las corrientes convergieron en torno a la plataforma Democracia Real Ya, convocante de la manifestación del 15 de mayo, que rechazó, sin embargo, cualquier adhesión de partidos políticos y sindicatos. El éxito de la convocatoria se debió sin duda a un espíritu transversal e intergeneracional que reunió en las plazas a ciudadanos de casi todas las edades y condición. Se diría que las organizaciones convocantes se habían encontrado en el momento y lugar adecuados para ofrecer un hilo conductor y una puesta en escena al descontento generalizado de la población española. ¿Cómo se había llegado a esa situación?

Un año antes, el entonces presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero había efectuado lo que los comentaristas coincidieron en interpretar como un «giro» a su política económica y a su discurso progresista. Acuciado por la situación económica española y las exigencias procedentes de Europa y Estados Unidos, el gobierno anunció un durísimo plan de ajustes: reducción y posterior congelación de salarios en el sector público, suspensión de la revalorización de las pensiones y recorte de 6.000 millones de euros en la inversión estatal, así como otras medidas de ahorro que afectaban a la Ley de Dependencia, la ayuda al desarrollo y el llamado cheque-bebé.[1] Pese a la oposición de todos los grupos políticos salvo el PSOE, las medidas, aplaudidas fuera de España por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, fueron finalmente aprobadas en el Congreso por un solo voto de diferencia.[2]

En mayo de 2011, la primera convocatoria masiva inauguró un clima en el que cualquier cosa parecía posible. Las manifestaciones dieron paso a acampadas,[3] la más famosa de las cuales, la de la Puerta del Sol de Madrid, se prolongó hasta el 12 de junio.[4] Durante esas cuatro semanas, en Sol y otras plazas de España se ensayó una revolución popular en la que muchos ciudadanos recibieron una especie de educación política acelerada. Se participó en asambleas, se elaboraron comisiones con ambiciosas propuestas, se desarrollaron peculiares sistemas de votación y hasta se descubrió lo que era un *free rider* («oportunista») y la necesidad de

inventar la policía.[5] El movimiento en algunos aspectos se caracterizó por su adanismo, en el que sus participantes muchas veces (re)descubrían los fundamentos del sistema político. Por entonces era aún notablemente transversal (lo que también incidía de forma inevitable en su indefinición), con cotas de aprobación muy altas entre todo el espectro político. En él se mezclaban elementos propios de lo que se han llamado las «revoluciones divertidas»[6] con vetas menos lúdicas, como la voluntad de recuperar una supuesta «democracia real» u originaria y la aspiración de impulsar propuestas concretas para la mejora de las instituciones y el sistema económico. A esta última inquietud respondía la batería de propuestas presentada por la Asamblea de Sol el 20 de mayo,[7] así como el llamado «consenso de mínimos», tan reclamado durante un tiempo y que, sin embargo, no impidió que el impulso inicial se fuese dispersando.

Las concentraciones, protestas y movilizaciones bajo la etiqueta general del 15-M se sucedieron durante el resto de la primavera y todo el verano de 2011, en algunos casos dando lugar a actuaciones violentas y muy controvertidas por parte de las fuerzas de seguridad.[8] No obstante, a medida que se aproximaba el otoño, fue haciéndose evidente que el encantamiento inicial se había roto. De modo no del todo imprevisible, la protesta había ido quedando en manos de los colectivos más organizados y curtidos en el método asambleario y la lucha contra el sistema. Los que siguieron participando se parecían bastante al perfil del activista clásico de los movimientos sociales. El 15-M había ido perdiendo ese carácter de encuentro entre generaciones, extracciones sociales y tendencias políticas del que había hecho gala en mayo. Las elecciones municipales y autonómicas del 22 de mayo, con el triunfo indiscutible del PP ya habían dado aviso de la distancia entre los argumentos que ocupaban el debate público y la realidad electoral subyacente. El otoño de 2011 avanzaría, entre la reiteración de protestas y convocatorias de modo cada vez más mecánico, hacia una nueva victoria aplastante del PP, esta vez en las elecciones generales, que otorgó a Mariano Rajoy la segunda mayoría parlamentaria más holgada de la democracia y la presidencia del gobierno.

La evolución posterior de las corrientes que cristalizaron en el

15-M nos habla de un progresivo debilitamiento de las convocatorias maximalistas, al tiempo que los movimientos de contestación regresaban a la política de barrio o se concentraban en luchas sectoriales contra los recortes. Quizá la última gran causa nacida del 15-M haya sido la lucha contra los desahucios, de la que ha salido una organización, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que combina rasgos quincemistas con los propios del asambleísmo local y las asociaciones de asistencia y contestación más tradicionales.[9] Otras grandes protestas, como las mareas blancas o verdes, ligadas al sector de la sanidad o la educación nacieron en gran parte de la sólida organización de los sindicatos y, en el caso de estas últimas, también de las AMPA. Así, la transversalidad del movimiento se ha ido fragmentando poco a poco en luchas sectoriales.

EL IMPACTO DE LOS INDIGNADOS

Los indignados han tenido un efecto indudable como mecanismo de socialización política y como causa (o síntoma) de una cierta repolitización de la sociedad. Además, en cierta medida han permeabilizado a otros actores clásicos de la movilización, así como han derivado en la fortaleza de algunos nuevos. Sin embargo, surgido como respuesta a una situación real de crisis económica e institucional, el 15-M se ha enfrentado a algunos de los problemas y fases típicas de este tipo de fenómenos.

La primera característica que llama la atención es quizá la inconcreción de las propuestas y discursos emanados del 15-M. Pero, no nos engañemos, fue dicha inconcreción lo que permitió atraer a la movilización inicial a una masa de ciudadanos descontentos, que podían proyectar sobre el movimiento sus propias ideas y reivindicaciones. Este tipo de estallidos de indignación o protesta pueden tener éxito en desalojar del poder a un gobernante autoritario si sus apoyos flaquean ante la exhibición popular o la élite pierde los nervios, como en el caso de algunos regímenes comunistas en 1989, o de la «primavera árabe» contra cuyo ejemplo tantas veces se ha querido contemplar el 15-M. En el caso español, se dirigían contra toda la clase política de la

democracia, incluida la oposición, así como contra los sindicatos y las instituciones en general, lo que dejaba poco espacio para construir coaliciones con grupos de poder dentro del Estado. Además, el gobierno sufría un desgaste tan acusado que su salida estaba, por así decirlo, descontada de antemano, máxime tras las elecciones del 22 de mayo. En estas condiciones, y descartado desde el inicio —por principios, por la ausencia de un liderazgo capaz de asumir decisiones estratégicas, por la propia naturaleza heterogénea del movimiento— apostarse el todo por el todo secundando o promoviendo una candidatura electoral, era relativamente poco lo que el 15-M podía hacer, salvo, eso sí, un redescubrimiento colectivo de la política; un hecho que no carece de valor pero que dista mucho de la ambición de algunos de sus promotores.

Precisamente, el desconocimiento de los mecanismos elementales de la política ha permitido, por un lado, recorrer ese camino de aprendizaje (y, quizá, desencanto) colectivo y, por otro, repetir algunos errores relativamente fáciles de anticipar. Por ejemplo, la insistencia en un método con las limitaciones del asambleísmo, o las derivas ideológicas y los programas máximos que han alienado cada vez más al participante mediano, por muy descontento que este estuviera en la primavera de 2011. A la vez, la trayectoria seguida por el 15-M era a buen seguro difícil de evitar desde el momento en que, como hemos señalado, las opciones eran muy limitadas a partir del estallido inicial. Teniendo en cuenta, además, que la prolongación de las movilizaciones favorecía que emergieran las minorías previamente politizadas y movilizadas, las que siempre habían participado en la política asamblearia y contaban con la vocación, al final quedó en sus manos la capacidad para marcar la agenda del movimiento.

Pero si estos colectivos eran los mejor situados para hacerse con el protagonismo, no lo eran tanto para conducir el 15-M hacia la influencia política. Al contrario, incorporaron sus propias inercias hacia el tacticismo y el compromiso político como fin en sí mismo. Para ello negaron de manera radical la política, planteando una línea maximalista que tendió de manera natural hacia la pérdida de mayorías. Es decir, se primó más el carácter simbólico de la movilización (como mecanismo de cohesión) que el utilitario. La

cuestión de fondo era quizá que esos grupos no eran apenas más representativos de las aspiraciones y sensibilidades de la mayoría de la población que lo que lo habían sido antes de la crisis. Sin negar que, por buenas razones, la confianza de los ciudadanos en el sistema, el régimen del 78 o la política realmente existente se había debilitado sensiblemente. O, dicho de otra manera, cuando el 15-M despertó, el votante mediano y la política real seguían allí. En mayo de 2011, muchos españoles se habían sumado a la protesta por la situación del país y habían creído, siquiera por un momento, que un gobierno del pueblo, no mediado por los partidos ni la política institucional, no solo era posible, sino deseable. Seguramente, muchos confundieron la indignación compartida con una hipotética unanimidad de pareceres o comunión de intereses, y esta confusión determinó tanto la potencia inicial como el declive del movimiento.

Por lo tanto, la conclusión es que el 15-M y los indignados resultan valiosos sobre todo por los subproductos que de él se derivan. En otras palabras, lejos de ser un fin en sí mismos, los indignados han permitido tres cosas. Primero, han fomentado la socialización y la ampliación del repertorio de la participación política. Segundo, han sido causa (o consecuencia) de la repolitización de segmentos sociales insatisfechos con los réditos políticos del sistema y, finalmente, han puesto de relieve algunos de los límites de los movimientos sociales a la hora de vehicular sus demandas.

INFLUIR EN POLÍTICA

El panorama que describimos puede resultar descorazonador, y quizá se nos acuse de estar fomentando el conformismo. Por el contrario, es indudable que existe pluralidad de intereses en la sociedad. Pero la participación política, aunque es cierto que tiene un valor simbólico (de adhesión a identidades) también puede ser efectiva. La idea es ir un paso más allá de las movilizaciones de carácter (más o menos) espontáneo con el trabajo organizado. Un fin que se ha tendido a descuidar es la necesidad de que las acciones ciudadanas sean capaces de influir en la legislación y en

las decisiones de gobierno. Y para ello quizá lo mejor sea empezar por entender cómo funciona el ciclo de las políticas públicas, y qué momentos son más adecuados para ejecutar unas u otras acciones.

En primer lugar, conviene hacer una acotación sobre la competición política y la representación en una democracia moderna. Los partidos políticos son maquinarias de competición electoral. Incluso cuando su funcionamiento interno deja bastante que desear, cuando son incapaces de plantear políticas públicas acertadas, o cuando la selección de élites falla en su seno, hay algo en lo que tienen que demostrar que son lo suficientemente buenos. Tienen que competir electoralmente, siquiera para sobrevivir. Y para competir, tienen que pulsar la opinión de los ciudadanos, las grandes tendencias y sensibilidades sociales y los asuntos que más preocupan al votante, y actuar en consecuencia con esta información. Los partidos gastan una gran proporción de sus recursos en «escuchar» a los electorados. En parte, viven de escenificar y comunicar su sintonía con los estados de opinión que prevalecen en cada momento, y no solo en campaña, sino a lo largo de todo el ciclo electoral. Les va la vida en ello. De hecho, los enfoques, las estrategias, técnicas y herramientas de marketing y la comunicación políticas suelen proceder de los equivalentes comerciales de esas disciplinas, y han sido desarrollados y ensayados por empresas que se juegan ingentes cantidades de dinero en la competencia en el mercado, igual que los partidos se juegan su posición en el «mercado político».

Por supuesto, esta aproximación de los partidos y los gobiernos a los intereses generales no se traduce de manera inmediata a la legislación y la acción de gobierno. Algo que es así ante la vaguedad de los primeros, las condiciones inherentes a los procesos legislativos y de políticas públicas —que tienen, en sí mismos, carácter parcial de competición entre agendas— y por la inexistencia de mandatos imperativos (de lo que hablaremos más adelante). También, claro, porque el horizonte del político una vez que ha accedido al gobierno no es tanto la revocación como la reelección o no. Pero esto no significa que a medio y largo plazo no pueda trazarse la influencia de la opinión pública sobre los gobiernos e instituciones, e incluso identificar la intensidad y los ritmos de esas influencias según el grado de representatividad de

las mismas.

Este elemento, la intensidad y los ritmos de la influencia, ha recibido la atención de diversos científicos sociales,[10] que definen dos mecanismos de influencia en el sistema político (en este caso, el estadounidense). Por un lado, las elecciones cambian la composición de los ejecutivos y legislativos, lo que por supuesto determina las políticas que se llevan a cabo. Por otro, los representantes, que buscan la reelección, tratan de calcular el resultado que sus políticas tendrán en futuras elecciones y actúan en consecuencia mediante una «anticipación racional». Los autores hallan que, en efecto, las instituciones responden a cambios en la opinión pública, si bien lo hacen cada una por distintos medios y a distintos ritmos. Y, como es de esperar, las instituciones salidas del sufragio transmiten los cambios de tendencia casi inmediatamente, mientras que, por ejemplo, el Tribunal Supremo, cuyo nombramiento depende del presidente y el Senado, se mueve más lentamente. Desde las investigaciones iniciales, otros estudios han corroborado el efecto de la «representación dinámica» no solo respecto a las grandes tendencias de la opinión pública, sino en asuntos concretos.

Con todo, este mecanismo de representación a partir de la competición electoral es inevitablemente difuso. Las elecciones masivas no son mecanismos demasiado eficientes a la hora de escoger políticas públicas y mucho menos de diseñarlas. Hasta tienen problemas a la hora de recoger los distintos intereses y sensibilidades presentes en la sociedad. Por eso, estas agendas deben hacerse presentes en el ciclo de las políticas públicas de otra forma, a partir de la organización y la identificación de objetivos. A efectos de analizar la capacidad de influir sobre el proceso político, nos interesa muy poco distinguir si las agendas e intereses corresponden a empresas privadas, organizaciones del tercer sector, movimientos ciudadanos o vecinales u otro tipo de organización formal o informal.

Las razones son básicamente tres. En primer lugar, las herramientas de que disponen y las características del sistema político que deben tomar en consideración son en general las mismas. El aparato institucional es una constante (si bien las reglas informales pueden ser puestas en cuestión). En segundo lugar,

porque la medida en que las agendas particulares converjan con el «interés general» no determina su éxito o fracaso. Puede ser un argumento útil para defender una causa, pero el hecho de que una medida beneficie a más o menos población no es tan decisivo como la coalición de intereses que la sostenga. Finalmente, porque, como veremos más adelante, la propia noción de «interés general» es sumamente dudosa si pretendemos tomarla como algo más que un vago principio rector.

Pasemos, pues, a contemplar el ciclo político a vista de pájaro. Dentro de las teorías del ciclo de las políticas,[11] se admiten una serie de fases en la conformación de una política pública que pueden variar dentro de un esquema generalmente aceptado. Como regla general, influir es tanto más difícil y costoso —o la influencia que se pueda ejercer está tanto más acotada— cuanto más avanza el proceso.

La primera fase es la de identificación o problematización. La acción gubernamental o de los «actores informales» (grupos de interés, organizaciones del tercer sector, asociaciones profesionales, etc.) identifica públicamente una cuestión como problema político que demanda una intervención. Este hecho puede ir desde lo más ambicioso (Ley Hipotecaria) hasta lo más sencillo (problema de iluminación de una calle). A partir de esto, se pasa a la segunda fase, que es la de formulación. Los actores institucionales o informales formulan propuestas legislativas para responder al problema. Sin embargo, a partir de aquí hay que pasar a la fase de legitimación. Eso implica que la política pública tal como se ha conformado se legitima oficialmente en texto legal por parte de los actores institucionales, tanto de las instituciones representativas como de las político-burocráticas. Por lo tanto, una propuesta identificada sale en forma de ley o reglamento para centrarse en el «problema» identificado anteriormente. Obviamente, la cuarta fase es la implementación por la que las agencias gubernamentales competentes ejecutan la política pública con los recursos destinados para ello. Finalmente, y esta es una fase que suele olvidarse mucho en España, se pasa a la evaluación. Pasado un tiempo, las políticas públicas son evaluadas tanto formal como informalmente por agencias gubernamentales, organizaciones, empresas, expertos independientes, medios de comunicación, etc.

Para empezar por lo obvio, toda política pretende responder a un problema que ha sido previamente identificado. Pero los cauces por los que un asunto entra en la agenda política y se identifica como un problema que es preciso resolver son variados. La iniciativa gubernamental es uno de ellos y quizá el más evidente, pero no el único. En España, la iniciativa legislativa principal corresponde al gobierno y el Consejo de Ministros, pero también al Congreso, el Senado, el poder autonómico y la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). En la Unión Europea, a la Comisión y en algunos casos al Parlamento, además de a la controvertida Iniciativa Ciudadana Europea. Pero en la formación de la agenda, todos los actores políticos e institucionales pueden contribuir, así como los llamados actores informales. Es decir, los que no tienen un papel político oficial y no actúan bajo la presunción del interés público: organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés, medios de comunicación y opinión pública, etcétera. La causa última puede ser también lo que se conoce como un *focusing event*, un acontecimiento imprevisto (por ejemplo, un accidente o un crimen violento) que otorga relevancia a una cuestión determinada a ojos de la opinión pública y crea una ventana de oportunidad para el desarrollo de una política.[12]

Hacia el «lobby» ciudadano

De lo detallado anteriormente se desprende que un determinado tema puede incorporarse a la agenda política por múltiples vías. Es decir, el conjunto de «problemas» identificados que ocupan el debate y la acción de gobierno pueden llegar a devenir en tales mediante vías institucionales, informales o incluso casuales. Esta es la primera oportunidad con que cuentan los ciudadanos para influir al margen de la política institucional. De hecho, es la manera más empleada por muchas organizaciones y movimientos, y también, por desgracia, el punto donde a menudo se detienen. Visibilizar un tema, llamar la atención sobre una causa. En un régimen de opinión pública como el nuestro resulta relativamente fácil y poco costoso «colar» temas en la conversación pública, e incluso definir un marco de interpretación favorable. Para ello, es clave la ayuda

de los medios de comunicación o el planteamiento de acciones que atraigan su atención a través de comunicados, actos y movilizaciones.

Un ejemplo reciente del efecto conjunto de las acciones organizadas y las propias dinámicas de mercado de los medios de comunicación es la presencia abrumadora del problema de los desahucios en la esfera pública en la primera mitad de 2013. Este hecho vino a construir un marco general muy favorable a los postulados de la PAH. No obstante, como el mismo ejemplo ilustra, el paso siguiente en busca de un impacto legislativo real no resulta tan fácil. La ILP, una medida que causó cierta controversia en el seno de la propia organización antidesahucios, fue una jugada inteligente. En cualquier caso, esta iniciativa chocó con la mayoría absoluta del partido de gobierno, así como con la falta de trabajo previo con los representantes políticos por parte de la organización, que ha tenido una estrategia quizá errática a la hora de recabar apoyos y tratar de formar coaliciones. La visibilización del conflicto fue un éxito, pero el objetivo final estuvo muy lejos de las ambiciones de sus promotores. En otras acciones locales, por ejemplo, la PAH ha tenido más éxito en la medida en que ha estado dispuesta a construir coaliciones más amplias que incluyen a actores políticos convencionales en, por ejemplo, la multa de pisos vacíos.[13]

Influir en una política durante su tramitación es, por supuesto, más complejo que convencer a la sociedad de su necesidad. El marco que consiga crearse en los primeros momentos será de mucha ayuda, pero no siempre puede sustituir la tarea de anticipación, de mantenimiento de cauces de comunicación con los decisores políticos y de construcción de alianzas y coaliciones. Se trata de una tarea cuyos horizontes deben estar a medio y largo plazo. De ahí la importancia del asociacionismo y del trabajo organizado en el tiempo. Un *policy entrepreneur* («promotor de una política») tiene que armarse de paciencia, ponerse plazos realistas y dotarse de una organización que lo resguarde de ser capturado por intereses ajenos, de personalismos, o de las ya famosas minorías hipermotivadas e hiperparticipativas. Estas últimas suelen arrastrar al maximalismo, la inoperancia y la perpetuación de la «lucha» como único fin en sí mismo. Lo que nos remite de nuevo a la

importancia del asociacionismo, del que hemos hablado antes. Un ciudadano aislado, o unos pocos ciudadanos sin el respaldo de una organización, tienen evidentemente más difícil hacerse oír y llevar a cabo todo el trabajo preciso para estar en condiciones de influir sobre los decisores políticos. Además, constituirse en colectivos de interés u opinión más o menos permanentes (o sea, *lobbies*, por usar un término injustamente connotado) permite contar con un trabajo previo en todos los ámbitos (legal, político, comunicativo), anticiparse a los acontecimientos y tener capacidad de reacción cuando estos se producen.

La mención no pretende ser meramente provocativa. El *lobby* no es otra cosa que la defensa organizada de intereses y agendas particulares. Y el ciudadano que quiere influir efectivamente en políticas públicas concretas hará bien en fijarse en cómo lo hacen los profesionales del sector de influencia. En primer lugar, es necesario dotarse de una organización. Después delimitar la agenda y los objetivos, sin perjuicio de que en ocasiones apele a la retórica del interés general. Luego, y esto tiene una importancia capital, recabar toda la información relevante, una información que debe actualizarse de forma permanente. Y a partir de aquí, tener claros los tiempos del proceso político y las oportunidades de influencia, así como los interlocutores de los que dispone y, en general, los actores relevantes en el contexto concreto de las políticas públicas sobre las que quiere operar (los *stakeholders*).

Un *lobby* ciudadano debe construir coaliciones y, en la medida de lo posible, buscarlas también —o al menos contar con interlocutores— al otro lado de la divisoria ideológica. Un vicio frecuente en nuestro país, incentivado sin duda por el hecho de que la sociedad civil (desde los medios de comunicación hasta las propias asociaciones y organizaciones) reproduce las líneas de fractura del sistema de partidos, es acogerse a la cómoda sombra de los compañeros ideológicos. Pero a menudo eso apenas sirve para perpetuarse como organización subordinada o compañero de viaje de algún partido o sindicato, y no hace gran cosa por asegurar la capacidad de reacción ante cambios políticos, máxime en un país donde las mayorías absolutas no son infrecuentes.

A partir de unos objetivos claros, un calendario y un mapa del proceso político sobre el que se quiere influir, un *lobby* ciudadano

puede emprender las acciones más apropiadas en cada momento. Puede diseñar estrategias y trabajar antes del inicio del proceso legislativo propiamente dicho, creando marcos favorables a sus propuestas con la ayuda de los medios, haciendo trabajo de investigación y reuniendo materiales, entablando contactos con los partidos y con otras organizaciones y seleccionando los interlocutores más receptivos, que le serán de gran ayuda cuando el trámite esté en marcha. Una vez iniciado el proceso, puede trabajar con los decisores políticos y las agencias y expertos que participen en la legislación, explicar su posición y sus argumentos y poner en práctica la estrategia comunicativa que se haya determinado previamente. Y, por fin, en caso de un viraje político o un resultado inesperado, cuenta con los recursos y los interlocutores —en la política, en los medios, en la sociedad civil— para reaccionar cuanto antes y tratar de que sus intereses se lesionen lo menos posible.

Obviamente, otra manera de influir en el proceso político es hacerlo desde el otro lado; es decir, desde dentro de los partidos políticos. Como ya hemos visto, es cierto que los partidos políticos españoles son estructuras tendentes a la opacidad y el monolitismo, y, en general, refractarias al mérito, pero también es cierto que los partidos son relativamente pequeños, y resulta posible actuar dentro de ellos y formar grupos y coaliciones en torno a asuntos concretos de la agenda política. Ni siquiera es preciso controlar amplios sectores del partido para estar en disposición de introducir temas a través de él, forjar alianzas para hacer avanzar los propios objetivos o situarse como referencia en determinados debates políticos. Como es obvio, nada de esto garantiza que nuestros objetivos se cumplan siquiera en parte. Pero tampoco lo hace la negación sistemática de la política real en favor de alternativas utópicas, ni la protesta como fin en sí misma, y mucho menos el indiferentismo. Pedirle a la política que responda a cada uno de nuestros deseos es poco realista. La exigencia razonable es que existan cauces efectivos para la participación y la influencia, y que la política formal no ignore sistemáticamente a los ciudadanos que intentan usarlos.

Iniciábamos este capítulo con un repaso a la historia reciente de nuestro país. A través del movimiento del 15-M pretendíamos ofrecer una mirada al proceso de participación ciudadana en la política con sus momentos de exaltación, sus esperanzas colectivas, sus cauces hacia la influencia y también sus desvíos y callejones sin salida. Luego hemos intentado dar algunas pistas sobre la participación y la influencia en una democracia moderna. Al final, volvemos una y otra vez al mismo punto: la necesidad y la urgencia de hacer política.

Hay muchas formas de intervenir en política y de hacerse presente en la vida colectiva del país. Pero, en general, estas son tanto más efectivas para influir en el gobierno de lo colectivo cuanto más próximas están a la realidad del mismo. Una proximidad que debe partir del conocimiento; no solo el teórico, sino también el práctico, adquirido en el trabajo y la brega cotidiana en el debate público, las asociaciones, las organizaciones, los partidos.

No pensamos que haya ninguna razón cultural, racial ni espiritual insalvable para la debilidad de la participación política de los españoles. El 15-M ha demostrado que los ciudadanos están muy dispuestos a movilizarse y a compartir la idea de un proyecto común, aunque quizá falten hábitos colectivos y capital social y organizativo. Es cierto que en la Transición, debido al peso de la historia anterior y a la necesidad de generar amplios consensos, se optó en general por modelos institucionales más bien opacos y «de arriba abajo», y por «blindar» a las élites. Tampoco es menos cierto que los ciudadanos españoles no hemos hecho los deberes en estas tres décadas y media, y nos hemos plegado con excesiva facilidad a la apatía que fomentaba el sistema. Es posible que la prosperidad sobrevenida desde mediados de la década de 1990 haya acentuado incluso esta tendencia al indiferentismo. Si la bofetada de realidad que ha supuesto la crisis tiene que servir para algo, que sea para sacarnos del letargo y devolvernos el sentido de la responsabilidad como sociedad y como ciudadanos.

10

Políticas públicas basadas en la evidencia

Galileo pasó a la historia por su mítica defensa del heliocentrismo copernicano. Físico, matemático y astrónomo, es reconocido como uno de los creadores de la ciencia moderna. Sin embargo, estaba equivocado en muchas cosas. Galileo nunca aceptó la demostración de Kepler de que las órbitas de los planetas en el sistema copernicano tenían que ser elipses, porque amaba la perfección de los círculos, y estaba seguro de que el movimiento de las mareas era la mejor prueba de que la Tierra giraba. La verdad —que la Luna estaba tirando del agua a distancia— le parecía un sinsentido, y nunca se cansó de reírse de esa idea.[1]

Por supuesto, Galileo no es el único que cometió errores. Lagrange dijo de Newton que era el genio más «afortunado» porque solo era posible descubrir una vez el sistema que rige el mundo. Pero Lagrange se equivocaba: dos siglos después, Einstein publicó sus cuatro famosos artículos sobre la relatividad y demostró que la física newtoniana, aquella que tan elegantemente había predicho el movimiento de guijarros, hombres y planetas lejanos, era solo una buena aproximación.

Galileo, Newton y Einstein cometieron errores. Y obviamente, nosotros también los cometemos. Las personas nos equivocamos de forma rutinaria. Por eso sorprende que algunos pretendan lo contrario. Si un periodista, un científico, o un futbolista dijesen ser infalibles, serían el hazmerreír. ¿Por qué aceptamos entonces que un político pretenda ser la excepción?

Vivimos rodeados de líderes que fingen ser infalibles, que dicen tener la solución a todos los problemas y ser capaces de predecir con precisión cartesiana los efectos de cualquier medida que proponen o desestiman. En ocasiones, algún dirigente reconoce que no tiene todas las respuestas, pero es solo una pose de humildad.

Esas declaraciones jamás se ven concretadas: no vemos que el político en cuestión reconozca un error reciente, ni lo vemos relativizar su posición, o mostrar un mínimo de duda sobre una cuestión concreta. Jamás los vemos asumir algo evidente: que hay asuntos complicados sobre los que no es posible tener una posición rotunda. Excepto, claro está, si esa rotundidad es infundada.

Algunos dirán que la actitud de estos dirigentes es solo un juego de retórica, que el discurso político empuja a mantener esa ficción que niega la complejidad. Pero no. No es solo retórica. Una actitud negacionista del error y de la incertidumbre tiene consecuencias. Porque si uno siempre asume que tiene razón, y por tanto que «el otro» está siempre equivocado, toda negociación es contraproducente. Es más, si uno se convence de que la posición correcta es evidente en sí misma, concluirá que quienes discrepan solo pueden hacerlo por motivos egoístas; no porque tengan información distinta, u otras preferencias, sino porque son malvados. De esa forma, los que niegan la complejidad de las cosas destruyen el valor del debate argumentativo y convierten toda discrepancia en un duelo entre el bien (nosotros y la verdad) y el mal (ellos y sus mentiras).

EVIDENCIA CIENTÍFICA PARA HACER MEJORES POLÍTICAS

El problema al que nos acabamos de referir es el ejemplo habitual de lo que ocurre cuando permitimos que la política haga un uso pobre de la razón y la evidencia. Es evidente que lo deseable es justamente lo contrario: que el ejercicio de la política esté bien informado, se alimente de evidencias rigurosas y tome siempre una perspectiva analítica. Esto es precisamente lo que pretende la «política basada en la evidencia», un concepto que no es nuevo, pero que recibió impulso bajo el gobierno de Tony Blair en el Reino Unido cuando este abogó por una «modernización del Estado» que limitase el peso de la ideología y que produjese políticas que «tomaran forma basándose en evidencias y no como respuestas a presiones cortoplacistas». El argumento de fondo es que una política bien informada conseguirá siempre mejores resultados que una basada en intuiciones, siendo además más robusta y menos

maleable frente a estados de alarma, grupos de presión, tradiciones o creencias sin fundamento.

La idea es sencilla, casi evidente en sí misma. La política basada en la evidencia busca que las políticas públicas estén mejor informadas, que se alimenten de datos provenientes de investigaciones serias y rigurosas.[2] En la práctica, esto supone incorporar conocimiento empírico en todas las fases del proceso de una política, desde que se identifica el problema hasta que se formulan e implementan las acciones para resolverlo. Supone también verificar el éxito o el fracaso de las medidas en funcionamiento, hacer una evaluación de costes y beneficios, o llevar a cabo ensayos piloto para evaluar un programa antes de su puesta en marcha. Lo que se persigue, *grosso modo*, es asimilar el procedimiento científico que se sigue en medicina y en otras disciplinas científicas.

No negamos que hoy en día las políticas públicas ya se nutren de información científica, pero esta práctica debería ser rutinaria y más intensiva. Sencillamente, si una política persigue un objetivo, tiene que estar fundamentada en algo que no sea una simple intuición o un apriorismo ideológico, y conviene comprobar además que una vez que está en funcionamiento consigue efectivamente lo que se propone.

Con este capítulo queremos abogar por que los ciudadanos y gobiernos tomen conciencia del valor de incorporar información en la síntesis de las políticas públicas. Vamos a centrarnos en una de las herramientas paradigmáticas de la política basada en la evidencia, los ensayos experimentales, a modo de ejemplo ilustrativo; aunque eso signifique hablar poco de otras prácticas igualmente importantes, pero más conocidas. Tras exponer las virtudes del uso de evidencias en política, analizaremos las barreras que frenan su adopción —veremos que nuestros dirigentes no siempre tienen incentivos para abrazar estos enfoques y que es responsabilidad de los ciudadanos cambiar esto—. Y por último, discutiremos los límites prácticos y normativos que reducen el campo de aplicación de la política basada en la evidencia, un anticipo de la discusión sobre participación, representación y tecnocracia que ocupará el siguiente capítulo.

Experimentos de políticas públicas

En 1747, después de pasar ocho semanas en alta mar, la tripulación del buque HMS *Salisbury* de la Armada británica sufrió un brote de escorbuto. El médico de a bordo, el doctor James Lind, eligió a una docena de marineros que sufrían el mal, los dividió en seis parejas y dio a cada una un tratamiento diferente. Algunos recibieron limones o naranjas, otros vinagre, nuez moscada o ácido sulfúrico. Solo la pareja que recibió los primeros se recuperó rápidamente. Los cítricos sirven para evitar un déficit de vitamina C, lo que hoy sabemos es la causa del mal. No fue un ensayo clínico perfecto, pero funcionó.

La generalización de los ensayos clínicos como el del doctor Lind supuso la mayor revolución de la medicina en la segunda mitad del siglo XX. Hoy las pruebas controladas aleatorias (o por sus siglas en ingles, RCT, Randomized Controlled Trials) son un procedimiento estándar en medicina. Se emplean para evaluar fármacos y tratamientos, medir su eficacia y observar sus efectos.

Sin embargo, los ensayos reales y sobre el terreno, y no en un laboratorio, han sido infrecuentes en el ámbito de las políticas públicas hasta hace relativamente poco. Los programas sociales se implantan sin probar y cambiamos el funcionamiento de las escuelas sin ensayos piloto. ¿No sería más razonable evaluar empíricamente dos alternativas en lugar de discutir sus supuestas virtudes? ¿Por qué no ensayar estas acciones a pequeña escala antes de hacerlas universales? Cada vez más investigadores y técnicos apoyan estas ideas, y por eso proliferan los ensayos controlados en educación, empleo, lucha contra el fraude o economía del desarrollo.[3]

Un ejemplo célebre de ensayo controlado lo llevó a cabo Abhijit Banerjee en la India para evaluar una acción de refuerzo escolar.[4] El programa consistía en que una persona asistiese al profesor y ayudase a los alumnos descolgados, sin que fuese un profesor ni cobrase como tal. Se probó en 200 escuelas al azar y fue un éxito; los resultados mejoraban y el coste era mínimo. Después el programa continuó con variantes y hoy se benefician de él millones de niños en la India. Ensayos similares son comunes en países en

vías de desarrollo, pero también en otros lugares. Por ejemplo, la Cabinet Office británica llevó a cabo un ensayo para averiguar si enviar un SMS a quienes habían olvidado pagar una multa conseguía que saldasen su deuda antes de tener que enviar un cobrador. Se demostró que recibir el mensaje multiplicaba por seis el número de pagadores, que pasaban del 5 al 23 por ciento. También se descubrió un hecho curioso: si en el mensaje aparecía el nombre del moroso, aún más gente pagaba a tiempo.

A menudo los ensayos deparan sorpresas, como ocurrió en Estados Unidos y el Reino Unido cuando se impulsaron programas que consistían en entrevistar a jóvenes con presos.[5] La teoría era que enseñarles los riesgos de una vida criminal los haría menos proclives al crimen; sin embargo, ocurría justo lo contrario: un ensayo controlado demostró que los participantes en el programa cometían más delitos. Estos ensayos con resultados negativos son también de suma importancia, porque sirven para detener programas ineficientes y contraproducentes.

En definitiva, un ensayo controlado no es más que una forma rigurosa de determinar si una intervención consigue lo que se propone. Intuitivamente, uno pensaría que para evaluar una intervención —ya sea una política o un tratamiento médico— bastaría con implementarla y observar los resultados. Esto, sin embargo, tiene muchísimos problemas. El primero es que sin un control férreo del contexto, es imposible saber si los resultados observados se deben a la intervención o vienen provocados por otro factor. Imagine el lector, por ejemplo, que en plena recesión se implanta un programa de «vuelta al empleo» con resultados mediocres y poca gente encuentra trabajo. ¿Significa eso que el programa no funciona? No podemos estar seguros, porque quizá el resultado es simplemente consecuencia de la crisis. Es el mismo problema al que nos enfrentamos al juzgar las políticas económicas durante la crisis, cuando nos preguntamos cosas del tipo: ¿los ingresos fiscales caen por la recesión o por la subida del tipo de interés? En un entorno convulso, donde influyen simultáneamente diferentes medidas políticas y un elevado número de factores externos, no es nada sencillo buscar relaciones de causalidad.

La solución a este problema (y a otros) pasa por hacer que nuestro ensayo experimental sea del tipo controlado, es decir, que

incluya un grupo de control seleccionado aleatoriamente. Esto es, que divida a los participantes al azar entre dos grupos: uno que recibe la nueva intervención y otro que no recibe ninguna, recibe un placebo o sigue otro programa que sirve como referencia. De esta forma podemos comparar los resultados de la intervención con lo que ocurre sin ella, en el grupo de control, manteniendo los factores externos constantes. En nuestro ejemplo del programa de «vuelta al empleo», el ensayo controlado compararía los resultados en dos grupos: un grupo que participa en el nuevo programa y un segundo grupo que no recibe tratamiento o participa en un programa antiguo que sirva como referencia. Si las personas en el nuevo programa encuentran un número significativamente mayor de empleos que las personas del grupo de control, podemos concluir que la nueva política funciona.

La ventaja del grupo de control es que se eliminan sesgos e interferencias que podrían afectar a los resultados del estudio, permitiendo que sepamos realmente cuáles son los efectos de la intervención. Además, un ensayo controlado también puede corregir efectos placebo, y si la asignación de los grupos es aleatoria, reduce los problemas de sesgo de selección. En definitiva, un experimento controlado no solo nos permite hacer ensayos sin esperar a verlos en la naturaleza, sino que también nos ofrece resultados más sólidos, de forma que el ensayo controlado es superior a cualquier experimento natural —de hecho, buscar experimentos naturales que «parezcan» experimentos controlados es algo que tiene entretenidos a muchos científicos sociales.

En el fondo, la principal razón para llevar a cabo ensayos experimentales —y en general para hacer un seguimiento de cualquier política pública— es que no siempre sabemos qué es lo que funciona. Hemos de aceptar que hay medidas que no tienen los efectos deseados o provocan consecuencias imprevistas. Es más, incluso cuando hay fuertes indicios de que una política funcionará, un ensayo piloto será fundamental para cuantificar los beneficios que podemos esperar.

DOS EXPERIMENTOS PARADIGMÁTICOS

Gracias sobre todo a su auge en la economía del desarrollo, a día de hoy tenemos muchos ejemplos de cómo las RCT son de gran utilidad en el mundo de las políticas públicas, incluso en áreas donde no lo esperaríamos. Uno de los ejemplos más famosos concierne a un problema con el que estamos muy familiarizados en España, la corrupción local.

El politólogo del MIT Ben Olken decidió hacer un experimento en Indonesia para evaluar qué métodos funcionan mejor para reducir la corrupción.[6] El gobierno había puesto en marcha un plan nacional de construcción de carreteras y otras infraestructuras en cientos de aldeas del país. A pesar de que los fondos provenían del presupuesto nacional, las aldeas estaban a cargo de gestionarlos una vez que los recibían, con el resultado de que una parte importante de estos fondos, a menudo superior al 20 por ciento, iba a parar a las manos de los políticos y las élites locales. Olken obtuvo el beneplácito del gobierno para dividir a las aldeas de forma aleatoria en varios grupos y así poder aislar los efectos de tres medidas anticorrupción. En dos grupos de aldeas se implementaron medidas para aumentar la participación de la sociedad civil y la rendición de cuentas. En el primero se enviaron notas a todos los aldeanos invitándoles a que fueran a las reuniones de supervisión del proyecto, donde los políticos y gestores locales daban explicaciones sobre en qué se estaba gastando el dinero. El segundo grupo recibió las mismas invitaciones, pero acompañadas de papeletas para escribir comentarios anónimos sobre el proyecto. Por último, el tercer tratamiento consistió en avisar a las autoridades locales de que se llevarían a cabo auditorías por parte del gobierno nacional para comprobar que los fondos iban a parar a donde debían (o, dicho de otra manera, la probabilidad de ser auditados aumentaba al 100 por ciento). Se trataba, en definitiva, de aventurar si las políticas *grassroots* o de sociedad civil eran más efectivas que las *top-down* o centralizadas. La vara de medir, cómo no, era la cantidad de fondos que habían desaparecido o habían sido desviados.

Los resultados fueron sorprendentes. A pesar de que las invitaciones consiguieron aumentar la participación de la sociedad civil —los asistentes a las reuniones de supervisión aumentaron un 40 por ciento—, no se observó una reducción significativa de los

fondos desviados. Lo que resulta curioso es que sí se observó una tendencia a trasvasar la corrupción de los gastos en personal a los gastos en materiales, quizá porque es más sencillo para los aldeanos controlar a quién se contrata que cuántos sacos de cemento se compran. En cambio, la expectativa de que se llevarían a cabo auditorías sí tuvo un efecto claro. Los fondos desaparecidos se redujeron de un 27,7 por ciento del total del proyecto a un 19,2 por ciento, una diferencia de más de ocho puntos. Además, cabe tener en cuenta que, a pesar de que se llevaron a cabo las auditorías y que en un 90 por ciento de las aldeas se encontraron incumplimientos, la mayoría de los casos no recibieron castigo. ¿Se hubiese observado un impacto aún mayor si la amenaza de castigo por parte del gobierno hubiera sido más creíble? Es posible. En cualquier caso, y aunque evidentemente los resultados no son extrapolables a todos los casos, este tipo de evaluaciones son extremadamente útiles para hacernos una idea de qué deberíamos priorizar y adónde queremos destinar nuestro dinero.

Otro ejemplo de RCT bien conocido es el caso de PROGRESA, que demuestra cómo un proyecto piloto acompañado de una evaluación efectiva puede tener efectos de gran magnitud. El programa PROGRESA, implementado en México durante la presidencia de Ernesto Zedillo (los primeros pagos se efectuaron en septiembre de 1998) fue un programa de transferencias condicionadas (*conditional cash transfers*) destinado a promover la inversión en educación y salud de los niños por parte de las familias de las zonas rurales de México. El Estado entregaba una suma de dinero cada mes a las familias (en concreto, a las madres) si demostraban que habían llevado a sus hijos a la escuela y a la clínica. Los resultados fueron muy positivos, y mostraron tasas de retorno del 8 por ciento.[7] Se estima que PROGRESA aumentó en un 9,3 por ciento la tasa de matriculación secundaria de las niñas y en un 5,8 por ciento la de los niños.

Pero lo más relevante de todo esto es que el éxito de PROGRESA no hubiera sido conocido de no ser por la estrategia de evaluación. Aprovechando que los recursos para el programa eran limitados, el gobierno mexicano lo implementó en fases, eligiendo a los municipios beneficiados de manera aleatoria. Un diseño así permite separar a los grupos de control (los municipios que no han

recibido el programa aún, por falta de recursos) y de tratamiento (los municipios que sí lo han recibido), facilitando enormemente la evaluación de los resultados del programa. Este se volvió tan popular que el sucesor de Zedillo (Vicente Fox) no solo no eliminó el programa, sino que lo mantuvo con un nuevo nombre —OPORTUNIDADES—, para beneficiarse de su popularidad.

Al cabo de poco tiempo, se implementaron programas similares en otros países de Latinoamérica, como la Red de Protección Social en Nicaragua o la más conocida Bolsa Escola y Bolsa Familia en Brasil. Hoy en día, sigue considerándose un ejemplo pionero, y ha sido copiado en todo el mundo. Todo ello gracias a una evaluación bien diseñada.

VIRTUDES Y DEFECTOS DE LOS ENSAYOS EXPERIMENTALES

Como hemos visto, llevar a cabo un ensayo controlado consiste en tres fases: 1) ensayar una o más políticas, 2) medir sus resultados, y 3) adaptar las políticas en marcha en función de los hallazgos.[8] El ensayo debe ser riguroso y cumplir una serie de condiciones. Por ejemplo, un ensayo serio fija sus objetivos de antemano y decide cómo se medirán estos. Este paso debe concretarse, no vale observar los efectos de la intervención en sentido amplio, porque se impide el análisis estadístico (si observamos 100 características de dos grupos idénticos encontraremos diferencias que «parecen» significativas por simple azar). Una vez llevado a cabo el ensayo, el siguiente paso es aprender, es decir, analizar los resultados y medir el impacto de las políticas evaluadas. Por último, es importante que haya un proceso de adaptación, que la política actual absorba el resultado del ensayo y refleje lo aprendido.

Como veremos más adelante, esta última fase de adaptación es muy importante. La idea que subyace es que en la génesis de las políticas públicas —como ocurre con cualquier proceso complejo— una estrategia de ensayo y error con realimentación funciona mejor que implementar un plan maestro. Los ensayos experimentales son una forma de implementar esta estrategia. Cada ensayo es un experimento cuyos costes en caso de fallar son reducidos —si se comparan con implantar una política a escala nacional— y que

proporcionan información valiosa sobre si algo funciona. Llevar a término distintos ensayos proporciona variabilidad y selección. Permite probar muchas cosas distintas, elegir las que tienen éxito y aprender de pequeños fracasos. Sirve tanto para hacer ajustes pequeños como para intentar cosas más audaces sin correr demasiados riesgos.

Llegados a este punto, la idea de los ensayos experimentales debería sonar relativamente bien, pero seguro que el lector estará pensando en salvedades. Efectivamente, los ensayos experimentales están sujetos a crítica. Uno de los argumentos contra los ensayos controlados es su coste económico. Pero tiene escaso fundamento. Un ensayo es una forma de prototipo, por tanto útil para corregir y perfeccionar un diseño antes de que sea demasiado costoso. Es evidente que saber si un programa funcionará antes de ponerlo en marcha puede ahorrar mucho dinero a medio plazo. Lo mismo puede decirse de evaluar y detectar políticas en funcionamiento que no están teniendo los resultados esperados. Por eso quizá la pregunta pertinente no sea cuánto cuesta hacer ensayos experimentales, sino cuánto cuesta no hacerlos.

Un problema de los ensayos experimentales es que en ocasiones son impracticables. Por ejemplo, quizá estaría bien que una prueba piloto midiese los efectos de una subida de impuestos o del copago farmacéutico, pero no es fácil convencer a los ciudadanos de que una lotería dictará cuántos impuestos van pagar. Otras políticas públicas que no pueden someterse a ensayo son todas aquellas cuyo resultado depende en gran medida de un equilibrio general, como ocurre con muchas medidas macroeconómicas.[9] Por poner un ejemplo extremo, es evidente que la política de tipos de interés que sigue un país tiene unos efectos que resultan de la interacción de la red de agentes que conforman todo el sistema —prestadores, prestamistas, inversores, consumidores, etc.—, y que por tanto no pueden someterse a ensayo a escala reducida. Este tipo de medidas pueden ensayarse en experimentos de laboratorio, de los que quizá puede aprenderse algo, pero cuyos resultados difícilmente son generalizables porque el escenario del ensayo dista mucho de la realidad.

Este problema, la falta de validez externa, es seguramente la salvedad técnica más grande a la que se enfrentan los ensayos

experimentales. Los ensayos se llevan a cabo en entornos concretos, y por ello sus resultados no siempre podrán ser extrapolables a otras situaciones. Cuanto mayor sea la distancia entre las circunstancias del ensayo y las de la implementación de la política real, más difícil será extrapolar los resultados del primero.

También hay quienes cuestionan los ensayos experimentales desde un punto de vista de equidad.[10] Al dividir a los participantes en grupos que recibirán distinto tratamiento, ¿no estamos incurriendo en una injusticia al evitar que ciertas personas se beneficien de la mejor intervención, mejoren su salud, sus recursos económicos o su nivel de educación? La respuesta a esta crítica es que *a priori* no sabemos con certeza si un grupo será o no beneficiado. Además, no es necesario que el grupo de control no reciba ningún tratamiento, sino que normalmente recibirá el que sea habitual, sirviendo así de referencia para la nueva intervención. A esto hay que sumar un argumento de bien común; es verdad que un ensayo exitoso beneficiará solo a unos pocos elegidos al azar, pero una vez concluido sus resultados beneficiarán al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la objeción más fuerte a la que se enfrentan los ensayos experimentales de políticas públicas es de carácter ético. Al fin y al cabo, hablamos de experimentar con personas, de dar a unos y a otros tratamientos distintos al azar. Hablamos de intervenciones en la vida de la gente que pueden afectar a su salud, su riqueza, su bienestar o sus expectativas. ¿No es esto fuente de preocupación? Son preocupaciones razonables, pero en absoluto un obstáculo insalvable. Cabe darse cuenta de que esto no es una característica única de los ensayos experimentales, sino que se aplica también y aún con más intensidad a la implantación de cualquier política pública. La vida de los ciudadanos se ve afectada cuando cambia una normativa de becas, se suben los impuestos o se reduce el número de alumnos en un aula.

Pero seamos claros, el ejercicio de la política es siempre una suerte de experimento. De hecho, es posible argumentar en favor de los ensayos desde el punto de vista ético; probar las políticas públicas (a pequeña escala y bajo supervisión) antes de su puesta en marcha es más responsable que implementar las políticas directamente, cuando sus beneficios son aún inciertos y sus

consecuencias adversas desconocidas. Es más, incluso la inacción —no llevar a cabo políticas de ningún tipo— también tiene consecuencias para los ciudadanos, y es por tanto cuestionable desde un punto de vista ético.

La experiencia en medicina puede servir al enfrentarnos a estos y otros aspectos éticos. Así, como ocurre en el ámbito médico, convendrá que ciertos ensayos estén supervisados por un comité ético, o que sigan una serie de buenas prácticas —por ejemplo, un ensayo clínico se detiene cuando sus resultados demuestran firmemente que uno de los tratamientos es superior y que por lo tanto sería inmoral no ofrecer ese tratamiento a todos los participantes—. En definitiva, estamos ante un asunto sensible, pero si los ensayos experimentales se justifican en la práctica médica, parece razonable pensar que lo harán también en el ámbito de las políticas públicas.

Al final, la razón para someter a ensayo las políticas públicas es sencilla: muchas veces no sabemos si van a funcionar. Todos los días se toman decisiones que no logran sus propósitos, no compensan sus costes, tienen efectos mínimos o provocan consecuencias imprevistas. De ahí la importancia de saber cuanto antes si las acciones del gobierno y las administraciones consiguen lo que pretenden. Porque recuerde el lector, si renunciamos a los ensayos controlados por miedo a experimentar, lo que haremos es convertir el ejercicio del gobierno en un experimento a gran escala, mucho más incierto y mucho más arriesgado.

Los límites de la política robotizada

Llegados a este punto, es posible que el lector sea ya un experimentalista convencido. Sin embargo, es conveniente una advertencia que atempere a los más seducidos por la política puramente tecnocrática. Desgraciadamente, los asuntos que pueden decidirse apelando a un criterio técnico nítido e incontrovertible son menos de los que los defensores de una versión ingenua de la política basada en la evidencia desearían.

Aunque ese dictamen técnico ideal exista, que no será siempre, en una sociedad plural hay que tener en cuenta otros criterios y

consideraciones teóricas que nos alejan de la fantasía dirigista de una política puramente «científica», de ese superordenador que gobierna la sociedad en las fábulas asimovianas y los sueños de los planificadores soviéticos de los años sesenta. Ocurre sencillamente que el conocimiento empírico no puede suplantar el proceso social y democrático mediante el cual criterios e intereses divergentes se intentan conciliar en el seno de la sociedad.

Cualquiera que haya profundizado en el análisis de las políticas públicas conoce la naturaleza compleja y multifacética de la arena política, donde además de los criterios técnicos existen otros elementos que participan de la toma colectiva de decisiones, y que van desde los juicios de valores hasta la negociación de intereses en conflicto o el simple cálculo electoral.[11] Por ejemplo, es obvio que llevar a cabo un ensayo experimental depende del grado de consenso en torno al problema que se pretende atajar —cuanto mayor sea el consenso, más fácil resulta activar ensayos para evaluar soluciones—. De forma similar, hay mil factores impulsando o aplazando cada medida, desde plazos electorales a restricciones presupuestarias o grupos de presión.

Es importante subrayar que no hablamos solo de barreras más o menos indeseables, sino de criterios legítimos. Existen múltiples criterios a la hora de dirimir qué es, en un sentido amplio, una buena política. Por ejemplo: ¿debemos adoptar una política más eficaz para su fin concreto, pero que implica una mayor desigualdad entre los ciudadanos? ¿O, al contrario, debemos buscar siempre la igualdad aun a costa de promover políticas más costosas o menos eficaces? Pensemos, por ejemplo, en la política universitaria: ¿es preferible contar en casi todas partes con facultades que ofrecen la mayoría de titulaciones, con el fin de integrar el territorio, o bien favorecer la especialización y la calidad educativa a costa de una mayor desigualdad entre regiones? Por otra parte, ¿qué grado de oposición ciudadana a una política técnicamente sólida pero impopular se precisa para desestimarla? ¿Tienen derecho los ciudadanos a exigir políticas que van en contra de sus intereses objetivos pero les gratifican ideológicamente? ¿Hasta qué punto debe privilegiarse el interés de las generaciones presentes sobre las futuras? ¿No son casi siempre preferibles las políticas menos costosas, en tanto que permiten que

los ciudadanos dispongan de un porcentaje mayor de renta para perseguir sus propios fines individuales? Al margen de la opinión de cada uno, ninguna de estas preguntas tiene una respuesta obvia, y eso es lo que hace del análisis de políticas públicas un campo polémico y apasionante.

¿Qué debe primar en la elección de las políticas públicas? Hoy suelen admitirse cuatro criterios básicos: eficacia, eficiencia (ratio entre resultado y coste), equidad y sostenibilidad. Al atender a esta multiplicidad de criterios, lo que vemos es que la génesis de una política es un proceso más complejo de lo que la opinión popular suele entender: no puede perderse de vista la aceptación o el rechazo de los ciudadanos; los dilemas y los *trade-offs* son constantes, y es preciso conjugar criterios cuyo peso relativo es difícil de objetivar. No solo eso, además cabe recordar que la capacidad de autogobernarse es un bien en sí mismo, y que las preferencias de los ciudadanos tienen un valor intrínseco. En palabras de Geoff Mulgan,[12] «en una democracia, la gente, y los políticos que la representan, tienen todo el derecho de ignorar la evidencia».

En definitiva, la mirada científica a la realidad es imprescindible para un debate político informado, pero debemos reconciliarnos con el hecho de que, en una sociedad plural, las preferencias y percepciones de los ciudadanos son una fuente de valor y legitimidad (incluso cuando se fundan en ideas dudosas e incluso erróneas).

LAS BARRERAS (INDESEABLES) QUE SE OPONEN A LA EVIDENCIA

En el apartado anterior hemos descrito los límites legítimos que impone la propia naturaleza de la política; pero no son las únicas barreras que frenan la política rigurosamente informada. Desgraciadamente, la arena política impone otras barreras menos justificadas que conviene combatir.

Muchas de estas barreras se hacen evidentes si tomamos la perspectiva de un actor político. Para un dirigente, los ensayos experimentales proyectan un buen número de sombras: un ensayo tarda más tiempo que una legislatura, muchas veces nos lleva la

contraria, e incluso cuando tiene éxito, jamás es la panacea que se prometió. Quizá por eso muchos dirigentes prefieren fingir que la política (su política) es infalible, aunque la realidad demuestre cada día lo contrario.

Como decimos, los ensayos experimentales requieren tiempo y son a menudo incompatibles con los ritmos políticos. Implementar una política es un proceso lento y tortuoso; por eso, cuando una medida encuentra su ventana de oportunidad —las circunstancias propicias para salir adelante— los actores políticos necesitan moverse rápidamente, no ponerse a hacer ensayos que tarden meses o años. Esta es una de las razones por las que la evaluación del programa en marcha es tan importante. Primero, porque sirve para detener programas que arrancaron precipitadamente y que no funcionan —es frecuente que por las ventanas de oportunidad se cuelen medidas desastrosas—. Y segundo y más importante, porque como hemos visto en el caso de PROGRESA, la evaluación *a posteriori* es una forma estupenda de garantizar la continuidad de los buenos programas frente al vaivén político —un partido recién llegado al poder puede tener la tentación de desmantelar los programas de sus antecesores, pero lo tendrá más difícil si el éxito de estos programas es público y notorio.

También es habitual cuestionar la capacidad de la evidencia para influir por sí sola en la arena política, sin una narrativa que la acompañe. Las «ideas transformadoras» son la fuerza motriz en política, un rol imposible para la evidencia científica porque es descriptiva, ambivalente y poco rotunda. Para algunos, esta barrera es infranqueable; primero viene la idea, luego la ejecución, y solo después el juicio de su eficacia. Sin embargo, esta visión es quizá exagerada, o digamos incompleta, porque no hay nada que impida que la mejor evidencia científica contribuya a impulsar mejores ideas. Para empezar, puede ser muy útil desenmascarando «ideas transformadoras» que suenan bien, pero no tienen fundamento. Y también puede servir para dar forma a ideas mejor armadas y ayudar a que estas consigan apoyos entre los ciudadanos. En cierto modo, podemos pensar en estas ideas como en ideas candidatas, argumentos de qué hacer, cuyo valor viene en parte dado por la evidencia. Esta no reemplaza las ideas/narrativas «transformadoras», sino que contribuye a darles el valor que

merecen.

Del mismo modo, sin abandonar aún la piel de nuestro dirigente, cabe reflexionar sobre si el concepto de «ensayar» y «hacer experimentos» es una noción vendible políticamente: ¿puede un político decir en público que no tiene la certeza absoluta sobre si una medida tendrá resultados positivos?[13] El día a día demuestra que los políticos se sienten más cómodos con un discurso de total certidumbre, lo que obviamente choca con la esencia del ensayo experimental, que nace de reconocer que no sabemos a ciencia cierta si una medida va a funcionar o no.

Pero no corramos todavía a culpabilizar a nuestros gobernantes, porque es posible que su actitud cobarde no sea sino un reflejo de la actitud de la ciudadanía que los juzga. Está socialmente aceptado que un científico responda diciendo «No lo sé», pero ¿qué sería de un cargo público que dijese lo mismo? ¿Qué valor daríamos los ciudadanos a un político que se manifestase ambivalente en lugar de rotundo? Dada la total ausencia de políticos audaces que hagan la prueba, solo podemos especular alrededor de estas preguntas, pero los políticos tienen clara su opinión; eligen la rotundidad infundada.

Cambiar esta conducta es responsabilidad nuestra. No podemos entregarnos a dirigentes inteligentes que reconocen la complejidad en privado y la niegan en público, ni mucho menos a dirigentes estúpidos que la niegan en público y en privado. La sociedad debe aceptar que el mundo es un lugar incierto y sospechar de aquel que proclame lo contrario. De esa forma, cuando un dirigente abrace la duda será aplaudido y el buen uso de la evidencia recibirá el crédito que merece, como una forma útil de reducir la incertidumbre sobre el mundo y sus problemas. Por eso, para conseguir una política basada en la evidencia, necesitamos también un debate público basado en la evidencia.

UN DEBATE POLÍTICO TAMBIÉN BASADO EN LA EVIDENCIA

Las elecciones de Estados Unidos de 2012 tuvieron un protagonista inesperado, Nate Silver, un estadístico de treinta y cuatro años que acertó el partido ganador en todos y cada uno de los estados. Silver

no es un genio ni un gurú afortunado, tan solo basó sus predicciones en un modelo matemático alimentado con encuestas; nada muy sofisticado ni demasiado original. Lo único que lo hacía diferente es que publicó sus predicciones en la portada del *New York Times*, lo que le granjeó muchísima atención. El caso de Silver nos parece elocuente porque vino a demostrar que había demanda para un debate político basado en la evidencia, muy distinto a la efervescencia, a menudo impostada y sin fundamento, de los comentaristas tradicionales.

Tanto en Estados Unidos como en nuestro país, el análisis político se ha planteado generalmente desde enfoques que priman la experiencia y la subjetividad del analista. Es habitual que los tertulianos se expresen con una rotundidad que no guarda relación con la riqueza de los datos que aportan ni con la fortaleza de los argumentos que ofrecen. Tienen incentivos para actuar exactamente así, para ser ruidosos, construir narrativas sugerentes, ofrecer intriga, o ser polémicos. El resultado es que el panorama general de los medios de comunicación acaba dominado por un estilo de análisis impulsivo, basado en impresiones y juicios de valor, que se desplaza sin término medio de la obviedad a la pura especulación.

Es verdad que en los últimos tiempos han surgido iniciativas en nuestro país que, frente a las intuiciones y el personalismo, promueven la perspectiva analítica y el uso de las ciencias para tratar de desbrozar la maraña de discursos que forman el debate político cotidiano. Pero está aún por ver si hay una demanda estable y suficiente para informaciones de este tipo, para un análisis político más parsimonioso, riguroso y cauto.

La cuestión de fondo está en decidir cuál debe ser el papel de las ciencias en el debate público. Nosotros abogamos por un debate mejor informado, una forma de debate basado en la evidencia, que evite las discusiones en torno a intuiciones u opiniones, que como comprobamos a diario, son discusiones que no van a ninguna parte. Es imposible. Un debate sin evidencias jamás se resuelve; lo normal es converger hacia un punto en el que dos intuiciones plausibles arrojan conclusiones opuestas. En ese punto los debates se encallan. Las ciencias pueden facilitar el debate público y mejorarlo por distintas vías. Por un lado, pueden proporcionar información veraz

y centrar la discusión en aquellos puntos donde existe verdadero conflicto o incertidumbre, que es donde los criterios personales tienen sentido y valor. Al mismo tiempo, las ciencias pueden proporcionar las herramientas, las reglas y el lenguaje necesarios para un debate constructivo distinguiendo hechos e hipótesis, razonamientos lógicos y falaces, y en definitiva, haciendo posible que atribuyamos a cada argumento el valor que merece a tenor de la evidencia disponible.

Conseguir un debate público de este tipo significará que la sociedad valora el conocimiento empírico y el escrutinio racional; algo valioso por sí mismo y que además es el mejor incentivo para que nuestros dirigentes abracen la política basada en la evidencia por la que hemos abogado a lo largo de todo el capítulo.

Nuestros dirigentes deberían hacer un buen uso de la ciencia por responsabilidad, pero si además tienen los incentivos adecuados, mucho mejor.

CODA: COMPLEJIDAD Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA INFORMADA

Hoy en día un fármaco no puede salir a la venta si no ha pasado un riguroso estudio clínico, y se considera un fraude anunciar un producto cuyas virtudes no han sido científicamente probadas. La medicina ha abrazado el uso de la evidencia, pero esas mismas ideas avanzan despacio en el dominio de las políticas públicas. Ante este panorama, cabe preguntarse cuál será el papel de la evidencia y la experimentación en las políticas públicas en las próximas décadas.

Cuando se plantea esta pregunta los académicos corren a tomar una perspectiva realista y señalan las barreras que ya hemos discutido, quizá queriendo frenar el optimismo ingenuo de los años noventa. No obstante, existe un poderoso argumento a favor del uso de la evidencia en la arena política: la complejidad de los fenómenos sociales. Nadie duda hoy de que la mayoría de los fenómenos sociales son sistemas complejos, difíciles por tanto de predecir y más aún de dirigir. Las consecuencias que esto tiene sobre el ejercicio del gobierno son enormes y han llevado a muchos a cuestionarse el papel tradicional del Estado como planificador

«desde arriba» y a reflexionar sobre la necesidad del «ensayo y error» y la experimentación como estrategias alternativas.[14]

No cabe duda de que los humanos hemos construido un mundo muy complejo. La cultura, las instituciones, la especialización o el intercambio en conjunto han traído progreso, pero también complejidad. Los ejemplos son incontables: hemos tejido redes que lo conectan todo —la quiebra de un banco en Nueva York repercute en media Europa y el clima en Siberia encarece el trigo en Bogotá— y hemos distribuido el trabajo hasta un absurdo útil: no existe una persona capaz de fabricar por sí sola ni un reloj Casio. Nuestra sociedad es infinitamente más sofisticada que la suma de sus partes. La complejidad, además, no hace más que aumentar.

Pero ¿qué es la complejidad? En la teoría de sistemas, en un alarde de definición abierta, suele decirse que los sistemas complejos son aquellos que son dinámicos y no lineales. En otros ámbitos, la etiqueta cobra un sentido distinto y se usa para denotar a aquellos sistemas que resisten al estudio reduccionista: un sistema complejo es aquel que está compuesto por muchos elementos multifuncionales que interactúan de forma selectiva y no lineal, de tal forma que su comportamiento no depende tanto de sus elementos constituyentes, sino que emerge de las interacciones entre estos. Durante el siglo XX, el estudio de estas nociones cobró importancia en áreas que van desde la biología al urbanismo, o la teoría de la información.

Ejemplos de sistemas complejos son los ecosistemas, los fenómenos climáticos o el organismo humano, pero también muchos fenómenos sociales. El mercado global del trigo o la interacción entre votantes y partidos constituyen sistemas que podemos clasificar como complejos.

Lo relevante aquí es que los sistemas de este tipo presentan a menudo características que los hacen particularmente difíciles de tratar. En ocasiones muestran un comportamiento caótico —sus respuestas varían extremadamente ante estímulos imperceptibles— que los hace impredecibles en la práctica. En general, su comportamiento es emergente, lo que impide estudiarlos pieza a pieza, y nos obliga a enfrentarnos a la complejidad de todo el sistema simultáneamente. Y en otras ocasiones muestran robustez,

su comportamiento es resistente a nuestras acciones, lo que a veces está bien, aunque hace muy difícil actuar sobre ellos cuando lo necesitamos.

En definitiva, lo que observamos es que muchos sistemas sociales son, digámoslo así, complejos. Son difíciles de predecir, a veces ultrasensibles y otras veces imperturbables. ¿Cómo planificar si no podemos predecir cómo evolucionará un sistema? Y por las mismas razones son sistemas difíciles de dirigir. ¿Cómo decidimos qué acciones tomar si no podemos predecir sus efectos o si estos son apenas apreciables? Estos serían problemas solo para físicos e ingenieros, si muchos fenómenos sociales no fuesen, como hemos dicho, precisamente sistemas con estas características irritantes.

Volvamos, pues, al mundo de las políticas.

Si los fenómenos sociales son sistemas complejos, es obligatorio pensar en las consecuencias. Como señala Tim Harford en un libro reciente, cuando uno se enfrenta a un sistema complejo, ya sea un ecosistema o el mercado de trabajo, el progreso se consigue a menudo por una suerte de ensayo y error.[15] La idea que subyace es que estos problemas son demasiado impredecibles e inciertos como para que intentemos diseñar una solución completa, una especie de plan perfecto y exhaustivo para seguir al pie de la letra. La alternativa es una estrategia de ensayo y error inteligente, con diferentes agentes probando cosas distintas y donde haya mecanismos más o menos automáticos para detectar lo que mejor funciona y generalizarlo. Este es el tipo de estrategia que subyace en la economía de mercado en contraposición a la planificada, pero también del mundo de la investigación científica, y por supuesto de la evolución biológica.

El ejemplo de los mercados quizá sea el más familiar. Es obvio que predecir qué empresas tendrán éxito es muy complicado. Es difícil saber qué quiere comprar la gente y a qué precio, cuánto costará producir un objeto dado, o prever si la competencia será capaz de copiarnos. Por supuesto, el mercado no tiene toda esa información, no «resuelve» el problema de la economía en su conjunto, sino que «funciona» gracias a la interacción de sus agentes con información incompleta. Lo que vemos es que las empresas en el mercado intentan cosas distintas (variedad y ensayo) y luego los consumidores escogen aquello que tiene éxito

(selección). Después, el propio mercado se encarga de que proliferen las mejores ideas (adaptación) —si un restaurante consigue ofrecer comidas estupendas a precios estupendos, abrirá franquicias o la competencia copiará sus métodos—. El mercado ensaya muchas cosas distintas, sobrevive a los fracasos y descubre innovaciones útiles que luego expande y generaliza, actuando como un lazo de retroalimentación corto y fuerte.

Esta estrategia adaptativa de «ensayo, error y aprendizaje» conecta directamente con la idea de política basada en evidencias. Por ejemplo, bajo esta óptica el fracaso de muchos ensayos experimentales cobra nuevo sentido: ocurre como con las empresas, que la mayoría fracasan, pero que las que tienen éxito generan un beneficio que compensa esos fracasos. Es el mismo fenómeno que se produce en investigación, donde cientos de científicos prueban nuevas ideas, la mayoría infructuosas o aportaciones menores. Ocurre que de vez en cuando alguno da con una idea que resulta genial y trascendente, descubre que el tiempo no es invariable, que la mitocondria fue en origen un simbionte o que el grafeno se podía aislar a temperatura ambiente. Lo ideal en investigación, o en la síntesis de las políticas públicas, es que haya incentivos para combinar dos tipos de experimentos. Por un lado, un buen número de ensayos cautelosos (variaciones marginalmente distintas de lo que ya funciona) y al mismo tiempo algunos pocos ensayos audaces (variaciones radicales y muy innovadoras). El objetivo es replicar lo que creemos que hace la evolución, que combina pequeñas variaciones muy frecuentes con saltos esporádicos hacia soluciones aún inexploradas.

Como explica Ian Sanderson a propósito del tema, un enfoque analítico de la política consiste en tratar cada política pública como una hipótesis. Alrededor de cada política-hipótesis existirá siempre cierto grado de incertidumbre y por lo tanto, sus resultados tendrán que ser validados en la práctica. Si la incertidumbre es grande, convendrá hacer experimentos piloto y avanzar poco a poco; si es menor, podremos ser más decisivos en la implementación, aunque todavía deberíamos supervisar el programa y validar sus hipótesis. Finalmente, Sanderson, al igual que Harford, hace hincapié en la importancia del aprendizaje. Enfrentémonos a la complejidad tratando las distintas políticas como hipótesis, y evaluémoslas para

aprender en el proceso, de forma que podamos usar el conocimiento adquirido en adaptar las políticas del futuro y tomar mejores decisiones. Esta mejora continuada es el mejor argumento a favor de la estrategia de ensayo, error y aprendizaje.

En conclusión, a lo largo de este capítulo hemos visto que la política basada en evidencias no agota la política. Tiene, claro está, límites, y además se enfrenta a barreras muy poderosas. Pero esta descripción del estado de la cuestión no debe impedirnos dar una prescripción: una perspectiva científica de la realidad es más que deseable. La evidencia empírica y el escrutinio racional deben ser elementos de importancia en el ámbito de la política; elementos, además, de importancia creciente, ya que cada día que pasa nuestras sociedades se enfrentan a retos más complejos y exigen soluciones más sofisticadas.

11

Democracia directa o tecnocracia omnipotente

Una de las tesis más sostenidas en el debate público es que los políticos en España no están tomando las mejores decisiones para maximizar el bienestar de la población, así como garantizar una distribución razonable del mismo a largo plazo. Si los políticos no funcionan de la manera más eficaz posible bajo el sistema actual de toma de decisiones, habría que contemplar un cambio en la relación que estos tienen con el poder. Existen dos posibilidades (solo hasta cierto punto) enfrentadas para llevar a cabo esta sustitución. Por un lado, hay quien defiende la limitación de su mandato otorgando más poder a los ciudadanos en las decisiones del día a día: democracia directa, democracia participativa… en definitiva, un modelo dentro de la teoría republicana[1] en cualquiera de sus formas al que los indignados se refirieron como «democracia real». Por otro lado, existen cada vez más intentos de incrementar la presencia de personal técnico e instituciones independientes en la decisión, el diseño y la implementación de políticas; un enfoque que es más cercano a lo que viene a calificarse como tecnocracia o gobierno de los «expertos».

La tensión entre ambos enfoques salta a la vista. Mientras uno pretende que la ciudadanía, por definición no experta, se involucre cada vez más en todos los aspectos de la política pública, el otro propone que ciertas decisiones que ahora dependen de los ciudadanos (a través de sus representantes escogidos en las elecciones) queden aisladas del fuego cruzado de la dialéctica política. Sin embargo, lo que no es tan obvio es lo que tienen en común: llevadas al extremo, ambas posturas se basan en la existencia de un «interés general» que es necesario encontrar y realizar para llegar al máximo bienestar. Esto, como intentaremos demostrar en este capítulo, es probablemente imposible.

Comenzaremos por describir tal imposibilidad, en la cual radica el núcleo de la democracia en cualquiera de sus formas, para después pasar a considerar ambas alternativas y criticarlas contra el fondo del conflicto de intereses continuo. Por último, intentaremos localizar un equilibrio distinto al actual que, con algo de suerte, mejore la calidad de las decisiones tomadas sin renunciar a la cruda realidad de que el conflicto de intereses constante es, junto a la muerte y a los impuestos, lo único de lo que podemos estar seguros.

PARTIENDO DE UNA PREMISA: LA INEXISTENCIA DEL INTERÉS GENERAL

Nuestros regímenes representativos se construyen sobre una ficción: el pueblo. La voluntad popular es el elemento legitimador de las democracias, el cimiento necesario para la convivencia y la gestión y transmisión pacíficas del poder. Pero, como es lógico, no existe en realidad algo parecido a una «voluntad popular» comparable a la voluntad de un individuo. Lo que existe en realidad es el agregado de millones de preferencias individuales, que además no pueden trasladarse sin más a un hipotético sujeto colectivo. Esto, que ya hemos comentado sucintamente antes, se percibe claramente cuando se intentan agregar dichas preferencias.

Cuando el marqués de Condorcet, ilustrado, matemático y pensador, intentaba desarrollar métodos de votación a mediados de la década de 1780, topó con lo que se ha llamado «paradoja de Condorcet» en su honor.[2] Esta paradoja dice que las preferencias colectivas no son transitivas como las individuales, y una votación con tres o más opciones puede dar lugar a mayorías cíclicas de cada una de ellas. Esto implica, muy simplificado, que las preferencias individuales no pueden trasladarse sin más a lo colectivo mediante una votación. Dependen del sistema de voto. Transcurrido más de un siglo y medio, en 1951 Kenneth Arrow[3] formuló su teorema de la imposibilidad que ahondaba en la incapacidad de un sistema electoral para reflejar la transitividad de las preferencias individuales cumpliendo ciertos criterios. Al margen de complejidades, estos casos ilustran hasta qué punto la ficción de una voluntad común (incluso cuando la circunscribimos

a la mayoría) es solo —y nada menos— que eso.

Que dicha voluntad de lo común sea una ficción no implica que sea una mentira o una falsedad, de la misma manera que una obra de arte narrativa no pertenece al mismo género de irrealidad que un perjurio o un fraude. Una ficción presupone un marco de referencia compartido y tiene un fin. En el caso que nos ocupa, este es conciliar las múltiples voluntades, preferencias y opiniones que existen en la sociedad y dar lugar a un régimen político estable, donde el poder se ejerza y se transmita por cauces no violentos. Pero esta mínima aspiración quizá sepa a poco. Por eso existe otra ficción paralela a la de la voluntad común: el interés general. En teoría, un régimen democrático debe asegurar el triunfo de la primera con el objeto de tender hacia ese interés común. Nuestras sociedades están fundadas sobre un ideal de armonía cívica. Pero la realidad es, por desgracia, más compleja. En el seno de la sociedad se dan múltiples intereses, que a menudo entran en conflicto. El éxito o el fracaso de un sistema político viene marcado por su capacidad para conciliarlos. Volviendo al ejemplo del 15-M que hemos discutido anteriormente, mientras el movimiento se mantuvo en la vaguedad de los principios generales o la protesta contó con apoyos muy amplios. Sin embargo, empezaron a flaquear o dispersarse cuando se intentó alcanzar alguna concreción en torno a propuestas y políticas reales.

El problema del conflicto de intereses en el seno de la sociedad es antiguo. Para Hobbes, influido por el paradigma mecanicista de la naciente ciencia moderna, la sociedad política es un agregado de agentes individuales, cada uno de los cuales busca (diríamos hoy) maximizar su utilidad, ser lo más feliz posible de acuerdo con sus preferencias. Para ello, los individuos que tienen preferencias similares tienden a agruparse en facciones, comunidades de interés u opinión, partidos. De hecho, el propio Hobbes sufrió una guerra civil entre partidarios del Parlamento y de la Corona que dejó una profunda huella en su obra. En la segunda mitad del siglo XX, los politólogos Seymour Lipset y Stein Rokkan popularizaron el concepto de clivaje (*cleavage*).[4] Estos autores hacían cuatro grandes divisiones, entre muchas posibles, de los votantes en el mundo occidental (centro/periferia; Iglesia/Estado; propietario/trabajador; campo/ciudad). Hoy podríamos hablar de innumerables líneas de

fractura entre los votantes, algunas nuevas y otras tan antiguas como los regímenes pluralistas o la propia polis. Tales fracturas o clivajes pueden ser activados por partidos, gobiernos u otros actores, pero su origen no es ni mucho menos artificial; parte de la heterogeneidad en las preferencias en los individuos, que está por supuesto influida por su posición en la sociedad.

Para los marxistas, por ejemplo, la principal fractura que existe en cualquier sociedad capitalista se da entre quienes disponen de los medios de producción y quienes solo disponen de trabajo que vender. En innumerables variantes, la división económico-productiva sigue siendo fundamental en el mundo de hoy, y está detrás de hechos como la mayor tendencia de los trabajadores asalariados de votar a partidos socialdemócratas, la inclinación de los directivos y propietarios de empresas hacia propuestas políticas que propugnen una menor redistribución de la renta, o el eterno vaivén electoral de las clases medias de profesionales liberales que no se enmarcan claramente en ningún extremo de la división económica de la sociedad. En definitiva, sea por su posición en el proceso productivo o por cualquier otra razón, en una sociedad compuesta por millones de individuos hay una trama de intereses individuales y grupales que se superponen y chocan. Estos intereses contrapuestos hacen que el bien o interés común sea una simple entelequia.

Este marco conceptual puede viajar fácilmente a asuntos concretos relacionados con la España de hoy. Pensemos en el conflicto entre deudores hipotecarios, por un lado, y propietarios y ahorradores, por otro, en una situación de crisis inmobiliaria y bancaria como la planteada en nuestro país en los últimos años. O en el dilema que supone la sostenibilidad de las pensiones en un contexto de cambio demográfico, que implica la redistribución intergeneracional en un sentido u otro. O el que hay entre las rentas ligadas a activos de capital y aquellos que se basan en rentas obtenidas del trabajo. En todos estos casos es preciso conciliar mediante el juego político los intereses enfrentados y alcanzar algún tipo de transacción. La resistencia a plantear el conflicto en sus precisos términos, en lugar de diluirlo en relatos de un bien común traicionado por algún agente malévolo, no hace que aquel desaparezca por arte de magia.

Hay otra razón por la que el interés común solo puede tomarse como un punto de referencia ideal de las políticas. En términos generales, la política no consiste en elegir un bien frente a un mal, sino en tomar decisiones en el margen, concediendo un peso relativo a unos criterios sobre otros. En muchos casos, ni siquiera cabe apelar a un dictamen técnico que, cuando existe, no suele anular del todo los aspectos propiamente políticos de la decisión. Al final de cualquier política están los intereses enfrentados de una parte de la sociedad contra otra(s). Esto convierte en fantasiosa la pretensión de una política puramente técnica tanto como el unanimismo de quienes creen poder detectar el bien común merced a alguna metodología objetiva. ¿Es más favorable al interés común, por ejemplo, dotar de universidades con una oferta más amplia a todas las regiones de un país, integrando el territorio y evitando la despoblación, pero sacrificando la especialización de las universidades y la movilidad social? ¿O, por el contrario, sirve más a la generalidad promover la especialización y la calidad universitarias a costa de incurrir en desigualdades territoriales? ¿Qué tasa de descuento aplicamos al «interés general» a la hora de generar deuda pública que pesará sobre los ciudadanos en el futuro, o de redistribuir desde los trabajadores a los pensionistas? Sin entrar en debates concretos, sirvan como muestra de la complejidad las elecciones políticas.

En España (como en cualquier otro país democrático) en lo único en lo que hemos logrado ponernos más o menos de acuerdo es en un marco de convivencia representado por los títulos iniciales de la Constitución y en un puñado de leyes orgánicas. Y esto, en realidad, no es sino llegar a aceptar que todos vamos a emplear una serie de vías comunes para resolver los conflictos. Solo hemos acordado reglas de juego, no el resultado del partido. Hagamos lo que hagamos con estas instituciones, la raíz de cada política, de cada decisión, va a ser eternamente conflictual. En una de sus aportaciones más famosas, el politólogo Adam Przeworski definió la democracia como un sistema en el cual los partidos pierden elecciones.[5] Aunque la democracia implica a muchos más actores que los partidos, en esencia implica aceptar que tus intereses, los nuestros o los de cualquiera se vean sometidos a un mecanismo comúnmente aceptado y pacífico en sus formas para ver cuáles

vencen. Y que no venzan siempre los mismos, pero que siempre venza alguno.

Es dentro de este marco de referencia que debemos evaluar las dos vías alternativas a los mecanismos de democracia representativa que tenemos ahora mismo sobre la mesa. La pregunta pertinente es cómo cambiaría la resolución de conflictos abrir más las vías de participación directa a los ciudadanos o, por el contrario, reducir los políticos su capacidad de decisión para otorgársela a técnicos y miembros de la administración. ¿Supondrían estos cambios una mejora en las soluciones que damos a los problemas a los que nos enfrentamos? ¿O, por el contrario, favorecerían dictaduras de la mayoría, o el poder de ciertas élites, o simplemente las respuestas serían menos apropiadas? Este es un debate que merece la pena abordar.

La democracia directa como alternativa limitada

Una de las reivindicaciones básicas del 15-M era el establecimiento de un «democracia real». Lo que esto significase de verdad nunca quedó del todo claro, y no podía ser de otra manera dada la multiplicidad de tendencias dentro del movimiento. No obstante, a grandes rasgos se podría interpretar como una condena del sistema representativo por su distancia con los ciudadanos y por derivar en la perpetuación de una «casta política» alejada de los intereses de aquellos. Y, de modo más general aún, como un rechazo de la mediación en la vida social; un concepto que por cierto ha perdido prestigio al tiempo que las tecnologías de la información rebajan los costes y las barreras de entrada de la información y la participación. Frente a la visión pesimista del conflicto de intereses como una constante de nuestra sociedad, desde estas instancias se proponía el incremento de las modalidades de democracia directa y participativa. Se supone que gracias a ello se podría incrementar el consenso de preferencias para localizar ese perdido interés general que va más allá de un acuerdo constitucional de mínimos para poder convivir en paz.

Hay tres asunciones básicas detrás de este argumento. Primera, se asume que la democracia está definida por la deliberación

ciudadana y la discusión, no por lo que causa dicha discusión (la heterogeneidad de preferencias y el consecuente conflicto latente). Segunda, que por tanto lo más importante a la hora de mantener y mejorar la calidad de una democracia es incrementar la información y la transparencia, esto es, el conocimiento. Tercera, que existe una especie de colectivo («los políticos») separado de los ciudadanos que nos ha robado la democracia a través de la obstrucción de este conocimiento y de los mecanismos de decisión participativa, directa, común (en una palabra, no representativa), consiguiendo así ofuscar la deliberación y el inevitable acuerdo. La consecuencia de esta lógica es que necesitamos sustituir los mecanismos representativos por otros participativos, lo cual devolverá a la toma de decisiones el cariz deliberativo que mejorará el nivel de consenso (la homogeneidad de las preferencias) en la sociedad.

Que la sociedad puede llegar a un acuerdo en lo que es el bien común gracias al incremento de mecanismos participativos y al nivel de información no es nuevo ni ajeno a la teoría política. Desde cierto liberalismo, el filósofo alemán Jürgen Habermas es el impulsor de la idea de democracia deliberativa,[6] según la cual es necesario pasar de un esquema representativo a otro de carácter participativo y «discursivo» para incrementar el acuerdo social en la toma de decisiones. Sin embargo, si aceptamos que existe un conflicto de intereses constante y cambiante en la sociedad, parece difícil aceptar que incrementar la discusión llevará a acuerdos con más facilidad. Y, curiosamente, la propia premisa de partida de quienes defienden la democracia deliberativa en España asume al mismo tiempo que existe y que no existe ese conflicto de intereses.

La primera pregunta ante esta lógica es cómo es posible que un incremento en la capacidad de los ciudadanos de poder participar en la toma de decisiones específicas pueda llevar al consenso si al mismo tiempo se está admitiendo que una parte de los mismos (los políticos electos) han empleado las instituciones actuales para colonizar las instituciones y preocuparse solo de sus intereses. Nótese que en esta apreciación está implícita la aceptación de intereses contrapuestos en la sociedad. Asumir al mismo tiempo que la sociedad está y no está dividida según los intereses de quienes la forman es imposible. A no ser, claro, que uno piense que

la sociedad está ahora dividida, pero solo es cuestión de apartar a una serie de indeseables del gobierno representativo para que el consenso emerja. Y lo haría de manera casi mágica, porque no se explica en ningún momento por qué los gobernados son intrínsecamente mejores que los gobernantes. No hay, de hecho, ninguna razón para pensar que es así. Asumir que un mayor número de canales para la participación producirá que la decisión tomada con frecuencia por la mayoría de los votantes lleva a maximizar el bien común es arriesgado.

Podemos recurrir de nuevo a Przeworski y su crítica a la postura de Habermas para discutir la posibilidad de dicha convergencia. Przeworski explica[7] que para que haya convergencia en las opiniones debe asumirse primero que todos los mensajes que existen en el proceso deliberativo son o bien verdaderos o bien falsos. Al mismo tiempo ha de asumirse que los individuos son capaces de discernir entre la verdad y la falsedad de manera completa y sistemática. Por último, debe asumirse que van a emplear los mensajes de manera desinteresada. Las tres asunciones son muy problemáticas. Llegado un momento, la razón y los hechos no sirven para dejar atrás un conflicto porque se trata al fin y al cabo de intereses irreconciliables dado que implican la distribución de un determinado bien o recurso, sea este material (dinero, servicios públicos) o no (derecho a abortar). Por lo tanto, el último recurso disponible es el voto, que no es un acto de razón ni de deliberación, sino una acción cruda de imposición de una voluntad frente a otra. De nuevo, la democracia es un sistema basado en el enfrentamiento de facciones que pierden (y ganan) elecciones.

Este razonamiento invalida a su vez la primera asunción. Si en última instancia hemos de recurrir a la imposición de voluntades a la hora de resolver conflictos, es imposible asumir que todos los mensajes recibidos son intrínsecamente ciertos o no. Más aún, no tiene sentido asumir tal cosa, puesto que, pese a que sean ciertos en el sentido de que son fieles representaciones de una serie de hechos, esto no asegurará que lleven a una verdad unívoca en la solución del problema. Como mucho, ayudarán a definir más claramente el conflicto de preferencias y los medios disponibles para resolverlo, así como las consecuencias distributivas de cada una de las soluciones disponibles. Eso sí, no eliminarán algunas

soluciones sobre otras.

Hasta ahora, los problemas enunciados invalidan el aspecto más relacionado con la información y la deliberación del argumento en contra de la democracia representativa y a favor de una forma directa. Sin embargo, el hecho de que las preferencias de los ciudadanos estén eternamente divididas no hace necesariamente peor que estas se resuelvan mediante voto sobre las políticas concretas y no mediante voto a los representantes. Los referéndums, los presupuestos participativos, la decisión por vía electrónica del voto de los diputados sobre iniciativas legislativas podrían funcionar perfectamente si asumimos que no van a incrementar el grado de consenso en la solución de problemas, y que de hecho es probable que aumenten la división en determinados asuntos dada la mayor visibilidad del debate (lo cual no es necesariamente malo, pero tampoco parece intrínsecamente bueno). En otras palabras, podríamos cambiar el instrumento a través del cual se vehicula el conflicto, pero no su esencia.

Una vez aceptada la naturaleza conflictual de la sociedad, los problemas para que este tipo de mecanismos traigan una mejora en el tipo de decisiones políticas que tomamos (esto es, que estén más cerca de contentar al mayor número de ciudadanos posible minimizando la pérdida para todos los demás) se relacionan, en parte, con la segunda asunción destacada por Przeworski: que todos vamos a saber discernir perfectamente entre los mensajes que nos llegan, estableciendo claramente su origen y la calidad de los mismos. En otras palabras, no tenemos demasiadas esperanzas para pensar que todos podemos enterarnos de todo, estar perfectamente informados y al mismo tiempo con la misma disposición a intervenir en el debate político.

El constitucionalista francés Emmanuel-Joseph Sieyès ya anticipaba en el siglo XVIII algunos argumentos afines a lo que después constituiría la teoría de la elección pública de nuestros días. A modo de argumento a favor de la representación frente a la democracia directa, Sieyès decía que en las «sociedades comerciales» modernas los ciudadanos consagran la mayor parte de sus vidas a trabajar y no pueden dedicar a los asuntos públicos todo el tiempo. No pueden prestarle la atención y el estudio que precisan, lo que hace necesaria la existencia de representantes a

tiempo completo. Dicho de otra manera, no podemos esperar que todos los ciudadanos se informen de absolutamente todos los asuntos sobre los cuales se ha de decidir. De hecho, ni siquiera podemos esperar que a todos nosotros nos interese de igual forma los mismos asuntos.

Lo normal es que nuestra atención sea tan heterogénea como nuestros intereses, y por tanto ni sepamos ni estemos dispuestos a interesarnos o a dedicar la misma cantidad de tiempo por todo. De una manera un tanto paradójica, las concentraciones y acampadas del 15-M pusieron de manifiesto un dilema similar, en tanto que eran las minorías organizadas las que podían asumir los costes de una movilización perpetua. Esto nos lleva a un dilema clásico de la democracia directa o participativa: al final puede acabar venciendo no la difusa voluntad de la mayoría, sino la concreta idea de una minoría con fuerte atención a un asunto concreto. Esta minoría puede ser, de hecho suele ser, o bien una élite con intereses creados en el tema específico, o bien un grupo con posiciones radicales sobre el mismo. Recordemos que cuando abrimos canales de participación los abrimos para todos por igual, y que eso quiere decir que quien va a acabar participando más es quien puede, por recursos, o lo necesita, por intereses. El problema de la igualdad en la participación, que es nuclear, es uno de los puntos débiles de este enfoque.

Además, el rango de asuntos sobre los que legisla un Estado hoy en día es de una amplitud extraordinaria, y tener un conocimiento siquiera funcional de ellos requiere un tiempo y dedicación que la gran mayoría de los ciudadanos no pueden ofrecer a la deliberación pública. Incluso en el caso de los representantes electos, requiere el trabajo de nutridos equipos de esos asesores y asistentes tan denostados últimamente. Votar no es solo una forma más bien defectuosa de trasladar preferencias individuales a lo colectivo —recordemos a Condorcet—, sino que los referéndums no son difíciles de dirigir y manipular desde el poder convocante (de ahí que no sea del todo raro que se convoquen en dictaduras). Por otra parte, una característica fundamental de los regímenes pluralistas es la protección de las minorías, y una democracia pura, sin instancias de mediación, corre el riesgo de no dejar espacio para la expresión de dichos colectivos minoritarios o lesionar sus intereses.

Por ejemplo, en 2008 una votación directa abolió en California el derecho al matrimonio para parejas del mismo sexo, revocada después en los tribunales. Pensemos también cómo podría plantearse la cuestión migratoria o los derechos de los extranjeros en un contexto de crisis como el actual y con el ascenso de movimientos y partidos populistas o de extrema derecha.

Pero hay aún otra razón para dudar de la viabilidad de un régimen democrático puro en un mundo tan interconectado como el de nuestros días. Los estados no son islas de soberanía, y deciden a menudo sobre cuestiones que tienen consecuencias en el exterior, a la vez que reciben el impacto de decisiones tomadas fuera de sus fronteras. Para poder llegar a acuerdos internacionales, y no digamos integrarse en estructuras supranacionales como la Unión Europea, los estados tienen que ser actores creíbles y respetar una mínima coherencia temporal fieles a los tratados, las negociaciones y los acuerdos tácitos. Es decir, precisan de instituciones intermedias que les doten de esa continuidad al margen de los vaivenes de la opinión pública. Si volvemos a los acontecimientos de 2011 y 2012, un repudio de la deuda soberana española votado en referéndum hubiera tenido con toda probabilidad consecuencias catastróficas para todos los países de la Eurozona. De igual manera, el resultado del hipotético referéndum que se ha venido planteando en los últimos tiempos sobre el secreto bancario en Suiza tendría consecuencias en todo el mundo.

En definitiva, aunque es posible argumentar que una mayor y mejor información y análisis pueden ayudar a cada facción a alcanzar de manera más eficaz sus objetivos, e incluso moderar las posturas bajo determinadas circunstancias, resulta imposible defender al mismo tiempo que el conflicto distributivo existe y está ante nuestros ojos robándonos («los políticos») y que si incrementásemos los mecanismos de imposición de voluntades al final todas serían convergentes («los ciudadanos»). Si como ciudadanos creemos que alguien nos ha usurpado recursos e instituciones, lo que tenemos que hacer es convertirnos en cierto modo en políticos y retomarlos. Para ello debemos asumir que estamos en una guerra contra otra voluntad, y que el resultado de esa guerra tendrá ganadores y perdedores; esto es, tendrá consecuencias redistributivas. Cualquier otra alternativa es una

ilusión.

A la hora de escoger herramientas para esta guerra, la vía participativa/directa cuenta con ventajas si y solo si estamos dispuestos a mantener un estado de activismo y campaña permanente, una participación constante en la vida pública. También deberemos presuponer una distribución homogénea de los recursos para convencer a los demás y poner temas en la agenda. Ninguno de estos ingredientes existe en nuestra sociedad, ni en ninguna otra. Esto aconseja hacer un uso cauteloso de las formas de democracia participativa si no queremos acabar con el resultado opuesto al que pretendemos.

La técnica como alternativa igualmente limitada

El argumento de que los ciudadanos no pueden ni están dispuestos a estar informados de todo en todo momento puede ser llevado mucho más allá. Y muchos lo hacen para justificar una mayor presencia de personas con un perfil técnico, y no político, en la decisión, el diseño y la implementación de políticas públicas. La idea es bien sencilla. Si los problemas del mundo de hoy son demasiado complejos como para que todos los individuos puedan decidir sobre ellos en todo momento, no hay demasiados motivos tampoco para mantener la capacidad de decidir sobre los mismos en un puñado de personas cuyos incentivos son contentar a quienes les votan. Así pues, cuantas más decisiones estén en manos de organismos independientes, mejor.

Hay otro argumento a favor de aumentar el poder de los técnicos en el proceso de toma de decisiones, igualmente relacionado con la calidad de las mismas, aunque en este caso se trata de evitar en lo posible la oportunidad para la corrupción. En capítulos anteriores hemos visto que la corrupción no es solo el aprovechamiento por parte de un político malvado de los recursos que le confían unos votantes ingenuos y bienintencionados. También hay casos en los que la corrupción es tolerada y aceptada en tanto que beneficia al conjunto de los ciudadanos. Y en la España de la burbuja inmobiliaria esta ha sido una situación muy habitual, mucho más que la imagen típica de político que roba a los

ciudadanos. Por lo tanto, los votantes no parecemos ser buenos guardianes de la corrupción. Dados estos límites, la forma más útil de combatir la corrupción, según lo que conocemos de la evidencia empírica, es un sistema de pesos y contrapesos o *checks and balances* para que el control se produzca dentro de las instituciones y no desde fuera. Los mecanismos de control horizontal pueden ser extremadamente efectivos, de hecho. Además de los comentados anteriormente, la sustitución de personal electo (o designado directamente por políticos electos) por profesionales de perfil más técnico podría ayudar a romper este círculo vicioso entre electores y elegidos. Dicho de otra manera, una forma relativamente sencilla de limitar esta clase de intercambios es sacar a los políticos del sistema mediante una profesionalización de la administración.

Ambos argumentos suelen tomar una forma moderada o una forma radical. Como suele suceder, en su forma moderada hay bastante que aprovechar de este tipo de propuestas. Pero en su forma radical se basan en una serie de falacias que no se diferencian demasiado, sorprendentemente, de las que plantean la idea deliberativa de la democracia. Comenzaremos por la última forma para descartarla, y daremos pie a las propuestas moderadas más adelante.

La colonización de personal técnico y organismos independientes de la administración pública e incluso de los partidos políticos (como si fueran «administradores del conocimiento especializado») es muchas veces defendida por aquellos que otorgan una posición dominante del conocimiento en la búsqueda de soluciones a cualquier problema. Resulta innegable que, una vez que los objetivos han sido establecidos, la resolución es algo esencialmente técnico. Escoger entre un menú de medios para llegar a un fin equivale a elegir dentro de una caja de herramientas cuál de ellas va a cumplir mejor el cometido encomendado. Pero claro, esto solo funciona «una vez que los objetivos han sido establecidos». Ya hemos argumentado que la sociedad está dividida porque las preferencias de los individuos son heterogéneas en muchos aspectos. De ahí, por lo tanto, que no haya una solución técnica para cada problema. Solo hay una solución técnica más o menos óptima para alcanzar un objetivo distributivo determinado. Fijar ese objetivo es y será siempre una cuestión

esencialmente política.

Este es el límite principal de la tecnocracia, pero no es el único. Si aceptamos que todos los individuos tienen unos intereses determinados, y si a la vez asumimos que un funcionario por ser funcionario no deja de ser persona (lo cual parece bastante plausible sin necesidad de recurrir al test de Voight-Kampff),[8] la lógica nos lleva a pensar que los funcionarios tienen intereses. Por lo tanto, un funcionario no equivale de forma automática a un agente incorruptible y absoluto conocedor de todos los problemas a los que puede enfrentarse una sociedad. De hecho, si esto fuese así el experimento soviético hubiese sido un éxito, y hoy sabemos que estuvo muy lejos de serlo. Los conflictos de intereses no canalizados a través de mecanismos de decisión y voto formales debían encontrar una vía igualmente. Y lo hacían, pero dentro de una estructura que no lo facilitaba, con lo cual la corrupción y las luchas internas estaban a la orden del día.

Aunque asumiésemos incorruptibilidad y conocimiento omnisciente, la propia administración tiene intereses en tanto que administración. Por definición, como organización le interesa maximizar sus recursos disponibles. Hay una serie inglesa de televisión que se cita a menudo como ejemplo perfecto de este hecho, *Sí, ministro*. La idea central que se desprende de la serie es el enorme poder de la burocracia para imponer sus objetivos y su agenda en el Reino Unido, incluso frente a los del conjunto de los votantes o las decisiones de los políticos electos. El argumento se repite capítulo tras capítulo, y la impresión con la que se queda el espectador es que la burocracia siempre se sale con la suya.

Detrás de esta sencilla noción hay un trabajo teórico relativamente complejo que señala que las agencias estatales son maximizadoras de su presupuesto y al mismo tiempo monopolizan la oferta del sector en el cual operan.[9] La idea es sencilla. Cuando los votantes (ciudadanos) demandan una serie de servicios, quienes responden a esta demanda de manera directa son los políticos electos. Sin embargo, una vez que han recogido las peticiones ciudadanas los políticos acuden a la administración y sus agentes, quienes al disponer de poder de monopolio pueden hacer ofertas del tipo «lo toma o lo deja». Dado que el político no puede acudir a ninguna otra entidad, está atrapado entre las demandas de los

votantes y el poder de los burócratas. La administración siempre aumentará la producción de bienes y servicios mientras los ciudadanos puedan soportar una unidad adicional de coste (impuesto) por unidad adicional de provisión. En *Sí, ministro*, el ministro Jim Hacker se enfrenta al jefe de su servicio administrativo argumentando que los votantes quieren una administración más ligera y eficiente, mientras que el funcionario pelea por mantener el tamaño del aparato burocrático que se extiende debajo de él. Dejando matices a un lado, el argumento central es que las burocracias, por naturaleza, tienden a extenderse más allá de las preferencias de los ciudadanos.

En resumen, para sostener un argumento fuerte a favor de la tecnocracia es necesario asumir que los funcionarios, en tanto que personal técnico, están libres de intereses individuales y sesgos. También haría falta aceptar que son capaces de llegar a toda la información necesaria para elegir el medio adecuado para el objetivo definido. Este fin podría ser marcado por ellos porque hay una sola manera de maximizar los beneficios de toda la sociedad a la que sirven. Y, además, harían todo ello sin extralimitarse para garantizar la supervivencia o el crecimiento de sus programas y capacidades. Si una a una estas premisas ya resultan difíciles de aceptar, en conjunto ofrecen una imagen obviamente irreal del proceso político que nos vuelve a colocar en la casilla de salida. O casi.

ENCONTRANDO EL EQUILIBRIO

Empezábamos el apartado anterior advirtiendo que primero íbamos a criticar una versión extrema de las propuestas de reforma tecnocráticas para después dar paso a visiones más moderadas. Lo mismo hemos hecho con las ideas deliberativas y de democracia directa. Es necesario establecer los límites fundamentales para tener claro que la democracia representativa es, de momento, la mejor alternativa de que disponemos para dominar el proceso de toma de decisiones. Esto no quiere decir que nuestra democracia representativa sea (ni mucho menos) el mejor de los modelos posibles y que, por tanto, no podamos reformarla con aportaciones

de ambas perspectivas (la deliberativa y la técnica). De hecho, podemos y debemos.

Para empezar, hemos asumido que la demarcación de los fines de la política va a depender siempre de la agregación y la lucha de preferencias entre los miembros de la sociedad. Aun así, defender una mayor presencia de personal técnico y un descenso de «elegidos a dedo» en los puestos clave de la administración parece una buena idea. Una vez marcados los objetivos distributivos y siempre que los costes y las externalidades posibles se sometan a juicio de los ciudadanos afectados, no parece que ningún argumento apoye lo que sucede en España. Hay tantos cargos de confianza que las administraciones españolas son prácticamente una extensión de los partidos, con lo que la definición de medios y herramientas de la política se convierte en una oportunidad para la captura de rentas por parte de los políticos y de una parte de sus votantes.[10] El objetivo es, por tanto, eliminar los caprichos y el liderazgo arbitrario e introducir una dosis de aburridos procedimientos funcionariales. Los países menos corruptos comparativamente (Dinamarca, Nueva Zelanda) hacen exactamente eso. Su proporción de políticos y cargos de designación directa es muchísimo menor que en España o Francia, evitando los abusos descarados de cargos públicos que tan a menudo vemos. Arreglar la política sacando a los políticos de las decisiones sobre los medios de la política pública, pero no sobre los fines.

Contamos con experiencias pasadas en otros países occidentales que apoyan esta forma de hacer. Ya hemos comentado anteriormente cómo la predominancia de las maquinarias de corrupción, patronazgo y clientelismo en muchas de las grandes urbes estadounidenses estaba ligada en parte a su modelo de gobierno, lo que se llama en inglés *strong mayor*.

La solución a la corrupción imperante en los gobiernos locales del Estados Unidos de principios del siglo XX fue la adopción de un nuevo sistema. El mundo de los *strong mayors* o alcaldes fuertes, dio paso a la pragmática realidad de los *city managers*, personajes más anodinos y pragmáticos, y también menos corruptos. El modelo es bastante popular a día de hoy. Bajo este sistema se eligen una serie de concejales o *council members*, que tienen capacidad legislativa pero, y es esta la clave, tienen poco poder sobre el personal del

ayuntamiento, que es enteramente funcionarial o profesionalizado. Su tarea consiste en contratar a un *manager* o gestor municipal, profesional de la administración y sin afiliación política, que se haga cargo de la gestión y provisión de los servicios públicos. La elección del *city manager* puede ser por mayoría simple, pero también es común que se elija por mayoría cualificada, para garantizar su independencia y que los principales partidos estén contentos con el candidato. A menudo, para aislarlo del ciclo político, la *tenure* o el período de contratación del *manager* es diferente. Este modelo, además de ser popular en Estados Unidos, está muy presente en los países europeos con menores niveles de corrupción.

Esta es la clase de sistema que podría ayudar a mejorar la calidad de nuestra democracia, manteniendo al mismo tiempo la línea que divide la elección de fines y de medios en política (de hecho, haciéndola más clara). En otros niveles, como el autonómico o el estatal, para comenzar podría limitarse el número de cargos de confianza o libre designación que cualquier nuevo ministro o consejero puede escoger al llegar al poder. Una reducción razonable equilibraría, además, la eterna lucha entre administración y gobierno que se libra dentro del Estado por variar los recursos de que dispone la primera para llevar adelante tal o cual política. Es necesario mantener una determinada cuota de poder político no solo para garantizar que las preferencias de los ciudadanos sobre los fines están bien representadas, sino también para asegurar que lo están sus prioridades en torno a la cantidad de recursos destinados a cada fin. Esto es, para evitar a las agencias públicas maximizadoras de su tamaño.

Siguiendo con los problemas enunciados, y siendo realistas, si queremos minimizar los sesgos individuales de los funcionarios solo disponemos del diseño institucional. No podemos hacer que los funcionarios no sean trabajadores de tal o cual estrato social, o que tengan esta o aquella ideología. Pero sí podemos darles todos los incentivos posibles para que dejen sus prejuicios en la puerta. Controles cruzados, distribución en el poder de la toma de decisiones, carreras basadas en el mérito y una mayor capacidad de sanción y premio son buenos ingredientes para que los técnicos públicos resistan en la medida de lo posible la tentación de dejarse

llevar por sus intereses, sean estos materiales o ideales. Por último, nos quedaría todavía por resolver el problema de la falta de capacidad para escoger los medios apropiados, es decir, la necesidad de mejorar las habilidades técnicas de nuestros trabajadores públicos. Sin embargo, la política basada en la evidencia puede ofrecer un camino práctico.

Resumiendo, lo que proponemos es mantener las decisiones sobre los fines de la política pública en el terreno de las elecciones, pero trasladar aquellas sobre los medios al ámbito técnico. En principio no hay nada en este esquema que impida que las decisiones sean tomadas mediante voto directo con respecto a cada asunto, esto es, siguiendo un método de democracia participativa o, simplemente, democracia directa. Los ciudadanos votarían sobre cada tema y los funcionarios ejecutarían lo mejor posible los deseos de la mayoría. Pero los problemas de esta alternativa ya han sido expuestos: ciudadanos que no pueden o no están dispuestos a informarse por igual de todos los asuntos, élites o grupos de interés minoritarios monopolizando las decisiones en determinados ámbitos, polarización de las preferencias en el debate público o la ausencia de mediadores que organicen prioridades y articulen los temas de la agenda pública.

En todo caso, un diseño de procedimientos que afrontara todas estas limitaciones (que no son pocas) puede implicar que con un incremento en los mecanismos de participación directa podrían mejorar la calidad de las decisiones tomadas. Para ello es necesario que se trate de asuntos sobre los cuales la inmensa mayoría de la ciudadanía tenga o pueda llegar a tener un interés vivo y patente, con información contrastada disponible al alcance de todos. También es necesario que se trate de temas que los partidos políticos no puedan o no quieran introducir en la agenda pública. El objetivo sería ofrecer a los ciudadanos un canal para influir en esta agenda y forzar a las instituciones a debatir cosas que, de otra manera, no estarían sobre la mesa. Estas condiciones son mucho más probables cuando el país cuenta con una sociedad civil activa y rica, compuesta por muchos grupos de interés que trabajen a todos los niveles económicos y sociales, de manera que por cada propuesta que surja se asegure la existencia de una contrapropuesta con similar nivel de argumentación y eficacia a la hora de trasladar

su mensaje a la opinión pública.

Es decir, tal como hemos apuntado anteriormente, una sociedad articulada sería una condición previa para que un incremento en las vías de participación resultase en un enriquecimiento equilibrado del debate político. Es más, hasta sería provechoso como cortapisas al monopolio excesivo que los partidos ejercen sobre el mismo. Pero insistimos en que abrir los canales de influencia no va a mejorar de por sí la calidad de nuestro debate público. Al fin y al cabo, no enajena el riesgo de que, sin una sociedad civil rica, la democracia participativa no sea de todos, sino de unos pocos.

Necesitamos mejorar nuestros mecanismos de toma de decisiones, pero estas mejoras no pueden bajo ningún concepto pasar por alto el hecho de que es imposible encontrar una solución totalmente consensuada a cualquier problema que se le plantee al conjunto de la sociedad. Y es imposible independientemente del medio que intentemos emplear para ello, técnico o deliberativo. Esta es la idea capital de la cual se deriva la imposibilidad de encontrar una alternativa a la democracia. Si además queremos que en esta democracia las minorías organizadas no tengan más fuerza que las mayorías difusas, el sistema representativo es superior al directo.

Sin embargo, en España los tentáculos de los partidos políticos se alargan mucho más allá de lo conveniente según esta argumentación. Llegan a colonizar los rincones más inhóspitos de las administraciones públicas y, al mismo tiempo, monopolizan el debate público no dejando que ningún otro grupo pueda marcar la agenda a un nivel siquiera parecido. Estos dos hechos nos indican que puede ser una muy buena idea incrementar el poder de una administración pública meritocrática, sujeta a controles cruzados constantes y cuyas decisiones se basen en criterios técnicos para escoger los medios de la política pública. Al mismo tiempo, y siempre condicionado a una mejora general de la calidad de nuestra sociedad civil y nuestro activismo extrapartido, rebajar los umbrales de entrada de iniciativas no partidistas en el debate legislativo podría ser un incentivo añadido para que ciudadanos con intereses organizados rompan un poco el monopolio de los partidos.

En cualquier caso, esta apertura ha de ser relativa. Al fin y al cabo, la democracia representativa y los grupos que la conforman no dejan de ser una garantía contra dictaduras de mayorías simples o minorías extremistas ultraorganizadas. Hay que buscar un nuevo equilibrio afrontando los dilemas de frente.

Conclusión

A lo largo de estas páginas hemos cuestionado el sistema político español en un momento singularmente difícil: España se enfrenta a una crisis sin precedentes en décadas. Incluso cuando logremos salir de esta situación a medio plazo —aunque lo parezca, ninguna depresión económica dura para siempre—, la huella que la crisis habrá dejado en la población y la democracia de nuestro país será profunda. Además, padecemos el desafortunado síndrome de que muchas de las reformas que hubieran prevenido o al menos amortiguado la dureza de la caída debieron hacerse antes. Probablemente con una mejor política (sin restringirla a los políticos, pues la política nos concierne a todos) no estaríamos hoy en esta situación.

Pero en este libro no hemos querido plantear una enmienda a la totalidad. En tiempos tan difíciles, en los que el pesimismo es la tónica, corremos el riesgo de negar todos los logros que ha conseguido España en las últimas tres décadas, que no son pocos. Hemos conseguido al menos tres objetivos históricos, una verdadera ruptura con nuestra trayectoria desde las Cortes de Cádiz: nos hemos dotado de un régimen democrático homologable, hemos construido un cierto Estado del Bienestar y nos hemos integrado en el club de los países europeos. Como objetivos, son misiones cumplidas. Sin embargo, ahora toca escribir un capítulo nuevo. El régimen de la Constitución de 1978 tiene que dar un paso más hacia una democracia de calidad

El estallido de la burbuja inmobiliaria ha sido un duro shock para nuestro país. De golpe, todas las deficiencias de nuestro sistema institucional han salido a la luz. Como hemos intentado subrayar a lo largo del libro, esta crisis va más allá de la esfera económica. Existe una responsabilidad que no se agota en unas

elecciones y que atañe a casi todos los actores de nuestro sistema político. Por eso la pregunta central que ha vertebrado el libro ha sido qué hacer para tener otros representantes. Si se considera (y nosotros lo hacemos) que quién nos gobierne y cómo lo haga es importante, las reglas mediante las cuales es escogido y los mecanismos que lo controlan también lo son.

El gran enemigo de nuestro libro son las explicaciones culturalistas. Si uno piensa que en España somos el correlato genético del Lazarillo de Tormes, poco más hay que hacer y nuestro destino es fatalista. Sin embargo, no somos de esa opinión. Basta recordar, por ejemplo, que hace tiempo se postuló la teoría de que el temperamento latino era incompatible con la democracia y la historia misma se ha encargado de arrinconarla. De igual modo, ¿por qué no podría España tener una representación, una democracia comparable a la de otras latitudes? La materia prima de los hombres es la misma en todos los países. A nuestro modo de ver, lo que cambian son las instituciones y los incentivos positivos o perversos que estas generan.

Para ello hemos querido partir de un diagnóstico básico de las principales deficiencias institucionales de España. A estas hemos dedicado la primera parte del libro. Hemos hablado sobre los partidos políticos y cómo su organización en España los hace propensos a ser cerrados y monolíticos, cortocircuitando un buen reclutamiento. Hemos tratado el sistema electoral español y cómo refuerza, tanto en su dimensión mayoritaria como por el tipo de listas, la falta de competencia interna. Además, los lazos entre los partidos y la administración son demasiados estrechos, lo que favorece la corrupción y la discrecionalidad política en la toma de decisiones. Finalmente, existe un déficit de vigilancia externa en el proceso político: ni la sociedad civil ni los medios de comunicación ejercen de contrapeso suficiente.

A nuestro modo de ver, estas deficiencias tienen importantes consecuencias en nuestro sistema político. Al afectar a elementos nucleares del funcionamiento de una democracia representativa, sus perjuicios tienen un poder multiplicador. Habrá quien considere que hay más componentes a considerar, un hecho que aceptamos. Como hemos dicho al principio, no hemos presentado un listado exhaustivo, por lo que está sujeto a revisión. Además,

habrá quien discrepe a la hora de juzgar la relevancia de estas deficiencias, dándoles más importancia a unas que a otras. Sin embargo, creemos que nuestro diagnóstico puede generar cierto consenso y que habrá coincidencia en que las deficiencias institucionales que señalamos merecen atención.

El paso siguiente a este diagnóstico ha sido poner sobre la mesa los modelos alternativos que se plantean. Es decir, hacemos un repaso sobre las diferentes reformas posibles para atacar las deficiencias anteriores. A esto hemos dedicado la segunda parte del libro. Hemos discutido los mecanismos de primarias y la reforma electoral como vías para un mejor reclutamiento en nuestros partidos. También hemos tratado otras propuestas que ocupan el debate público a propósito del papel de la transparencia en la política, la reforma de la administración para combatir la corrupción o cómo lograr que los criterios técnicos y la evidencia científica se puedan aplicar a las políticas públicas. Finalmente, hemos abogado por impulsar el activismo desde la sociedad civil y por encontrar un balance entre participación, representación y tecnocracia.

Las reformas que se incluyen aquí no deben ser entendidas, en todo caso, como un recetario. Nuestro propósito ha sido desde el principio menos ambicioso. Nuestra finalidad última es traer parte del conocimiento de las ciencias sociales sobre los temas tratados y así hacer explícitos los dilemas que comportan; esto es, que implican elegir entre fines diferentes que pueden ser igualmente deseables pero que tienden a ser incompatibles. De ahí que al final se requiera una solución política a dichos dilemas.

Finalmente, hay algunas ideas que han recorrido todo el libro y sobre las cuales nos gustaría hacer hincapié antes de terminar.

Desde el primer momento, casi como declaración de principios, es que no existe algo así como un interés general identificable. Hemos asumido como punto de partida que la sociedad es plural, compleja y conflictual. España no es ni mucho menos distinta. Hay diferentes valores, diferentes concepciones de lo justo. No creemos que el sistema político sirva para construir consensos allá donde no existen. De ahí que hayamos hecho hincapié en los incentivos de los actores para acomodarse a unas u otras políticas. No consideramos que exista una solución perfecta, ni siquiera que

tenga por qué haber una solución, pero ante la urgencia de transitar el camino de las reformas, hagámoslo asumiendo que la política es conflicto, y que sus reglas son las formas de canalizarlo.

Otra idea en la que queremos hacer hincapié y que emana de este libro es que los fenómenos sociales son sumamente complejos. Hemos visto repetidamente que todos los elementos del entramado institucional que pueden modificarse llevan asociados ventajas e inconvenientes. A menudo una reforma tiene consecuencias imprevistas o no consigue su propósito. Nada en la práctica es tan elegante y eficaz como prometía en teoría o en el día a día del discurso político. Las mejoras son marginales y acostumbran a tener un precio. Esto básicamente significa que, a la hora de acometerlas, tanto gobernantes como ciudadanos deben ser reflexivos. En esencia, los ciudadanos debemos asumir que la incertidumbre rodea a muchas cuestiones importantes. A menudo no sabemos cuál es la mejor forma de alcanzar un objetivo; por eso, aunque coincidamos en las metas, cabe esperar diferencias de criterio sobre cómo lograrlas. Aceptar la incertidumbre es, además, imprescindible para que exista un debate honesto.

Ahora bien, pese a que estamos en un entorno plural y los fenómenos son complejos, ni todos los enfoques ni todas las soluciones son equivalentes. Nuestra sugerencia es doble: fomentar la participación en política y, al mismo tiempo, tratar de que esta esté bien informada a la hora de tomar decisiones. Hace falta participación porque hay mucho que hacer. Hemos visto que las instituciones generan equilibrios que no nos satisfacen, una política que no nos gusta. Ante esto, solo la política puede sanar la política. Lo que nosotros hacemos es un llamamiento directo a la participación de la ciudadanía. No condicionamos cuál sea el medio de hacerlo ni el lugar más adecuado para ello. Eso es una reflexión estrictamente personal. Sin embargo, hemos visto cómo la falta de implicación ciudadana ha sido uno de los elementos que han condicionado la presente situación de España. Una implicación sostenida en el tiempo, articulada y orientada a conseguir transformaciones políticas. Cambiar esta situación es perfectamente posible.

Sin embargo, hace falta que la participación sea eficaz y, para ello, que esté informada. Esto implica alcanzar un equilibrio entre

reconocer el conflicto y hacer política basada en lo que conocemos. Es evidente que todos nos beneficiamos si la política se basa en el conocimiento que nos aportan las ciencias, que nos beneficiamos de que los criterios técnicos prevalezcan ahí donde deben estar; al disponer de los mejores medios para un fin concreto. Pero es igualmente evidente que no todos los asuntos pueden resolverse apelando a estos criterios. Quizá estos no son concluyentes, o, lo que es aún más frecuente, ocurre simplemente que las preferencias de los ciudadanos divergen de forma legítima. Aunque la técnica pueda disponer de los mejores medios para un fin, decidir cuáles son estos fines es una cuestión puramente política. Por eso el debate, la negociación, el acuerdo, y en definitiva la participación, son imprescindibles.

Nos gustaría acabar este texto con un mensaje de optimismo sincero: estamos convencidos de que los cambios son tan necesarios como posibles. Nuestros políticos surgen como resultado de la interacción entre los votantes y las instituciones, que determinan quiénes aspiran a un cargo, cómo se traducen los votos en representantes o cómo se controla su labor desde la administración y la sociedad civil. Estas instituciones pueden cambiarse si los ciudadanos así lo queremos. Podemos, por tanto, tener líderes distintos, con competencias y comportamientos diferentes.

Otra política es posible, pero no vendrá sola. Lo que necesitamos son mejores representantes y mejores instituciones. Esto nos exige reformas sutiles e inteligentes, así que pongámonos a ello. El momento es ahora.

Notas

1. PARTIDOS DEFECTUOSOS, ÉLITES MEDIOCRES

1. Madison plasma estas ideas en su carta a *El Correo de Nueva York* el 23 de noviembre de 1787.

2. Una discusión más detallada sobre este tema se encuentra en A. Przeworski, *Qué esperar de la democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

3. Para más información, véanse M. Duverger, *Los partidos políticos*, 1957, y A. Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 2009.

4. Véase R. Michels, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

5. O. Kirchheimer, «The Transformation of Western European Party Systems», en J. LaPalombara y M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, y M. Hale Williams, «Catch-all in the Twenty-first Century? Revisiting Kirchheimer's Thesis 40 years Later: An Introduction», *Party Politics*, 15 (2009), pp. 539-541.

6. Datos en I. van Biezen, P. Mair y T. Poguntke, «Going, Going, … Gone? Party Membership in the 21st Century», *European Journal of Political Research*, 51, 1 (2011), pp. 24-56.

7. S. P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1991.

8. R. Gunther, G. Sani y G. Shabad, *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, Madrid, CIS, 1986.

9. R. S. Katz y P. Mair, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, 1 (1995), pp. 5-28.

10. A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

11. La definición original se encuentra en A. O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

12. Sobre el índice de Rice, véase U. Sieberer, *Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis*, 2006.

13. El reglamento del Congreso español, en todo caso, es extremadamente restrictivo con los diputados individuales. Por lo tanto, los jefes de grupo

parlamentario disponen de amplios instrumentos coactivos para «invitar» a sus diputados a ser disciplinados.

14. Hay que distinguir entre dos tipos de ruptura de la disciplina de partido: la sistemática (cuando la rompen facciones agrupadas) y la no sistemática (cuando la rompen diputados individuales por razones de «conciencia»). De esta última ha habido algún caso anecdótico en España, en cuestiones como el aborto o el matrimonio homosexual. En cualquier caso, nunca han sido decisivas para aprobar una ley.

15. Del gobierno solo dimitió el ministro de Trabajo Manuel Pimentel.

16. J. M. Maravall, *La confrontación política*, Madrid, Taurus, 2008.

17. Basta con ver que casi todos los partidos estatales tienen diferentes «marcas» autónomas en diferentes territorios (PSC, UPN, etc.).

18. Carrera política en la antigua Roma, principalmente durante la República.

19. M. Hallerberg y J. Wehner, «The Educational Competence of Economic Policy-Makers in the EU», *Global Policy*, 3 (2012), pp. 9-15.

20. Véase V. Lapuente, «La enfermedad institucional de España», *El País*, 15 de agosto de 2012.

21. Véase Van Biezen Project (partylaw.leidenuniv.nl/laws).

2. El maquiavélico sistema electoral español

1. Véase CIS 2588 y CIS 2701.

2. Definición de G. W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

3. S. P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

4. Si el dictador no lo deja atado y bien atado, como pasó, por ejemplo, en Chile.

5. M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

6. Véase J. M. Carey y M. S. Shugart «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas», *Electoral Studies*, 14, 4 (1995), pp. 417-419, o J. M. Colomer en http://press.ecpr.eu/book_details.asp?bookTitleID=41.

7. G. W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

8. J. Montero e I. Lago, «No importa quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español», *Zona Abierta*, 110-111 (2005), pp. 279-348.

9. D. Samuels y R. Snyder, «The Value of a Vote: Malapportoinment in Comparative Perspective», *British Journal of Political Research*, 31 (2001), pp 651-671.

10. Las referencias son en esencia de J. R. Montero, F. Llera y M. Torcal, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *REIS*, 58 (1992), pp. 7-56, y J. M. Colomer, ed., *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2004.

11. R. Taagapera, «How Electoral System Matter for Democratization», *Democratizacion*, 5, 3 (1998), pp. 68-91.

12. Independientemente de que sea la cúpula nacional, regional o local.

13. Véase A. Penadés (con I. Urquizu-Sancho), «Las elecciones al Senado: listas abiertas,votantes cerrados y sesgo conservador», en J. Montero, I. Lago y M. Torcal, eds., *Las elecciones de 2004*, Madrid, CIS, pp. 247-274.

14. De nuevo, adaptado de M. S. Shugart y M. P. Wattenberg. Estos datos son de 2001, por lo que algunos países pueden haber cambiado su posición relativa; especialmente el caso de Italia a partir de la reforma Berlusconi en 2005, lo que sin duda le sitúa ligeramente más hacia arriba.

15. Dado que la magnitud media de los distritos es mayor, la proporcionalidad del sistema también la favorece, haciendo más probable que haya gobiernos de coalición.

3. La corrupción, funcionarios y monocracia

1. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/27/andalucia/1327690664_582830.html.

2. M. Villoria y F. Jiménez, «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *REIS*, 138, 1 (2012), pp.109-134.

3. http://politikon.es/2013/02/03/cuanto-nos-preocupa-la-corrupcion-datos-desde-1993-hasta-anteayer/.

4. M. Golden, «Some Puzzles of Political Corruption in Modern Advanced Democracies» (2006), manuscrito inédito, reuniones anuales de la Japanese Political Science Association.

5. Aunque, como ya hemos detallado, el sistema de partidos acabaría por estallar igualmente en los años noventa.

6. http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/castigamos-corrupcion_6_100499961.html.

7. E. Costas-Pérez, S. Solé-Ollé y P. Sorribas-Navarro, «Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability», *European Journal of Political Economy*, 28, 4 (2012), pp. 469-484.

8. C. D. Ramirez, «Is Corruption in China "Out of Control"? A Comparison with the US in Historical Perspective», *Journal of Comparative Economics*, 42, 1 (2014), pp. 76-91.

9. S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 2006.

10. V. Lapuente, disponible en http://elpais.com/elpais/2012/07/23/opinion/1343043295_174561.html.

11. http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Monocracia_6_189041108.html.

12. V. A. Thompson, «Bureaucracy and Innovation», *Administrative Science Quarterly*, 10, 1 (1965), pp. 1-20.

13. Max Weber hace un excelente tratamiento de la «sociología» de la burocracia.

14. Es decir, lo que se deja de ganar.

15. M. F. Bagüés. «Qué determina el éxito en unas oposiciones», documento de trabajo, CEMFI, 2005, 01 (2005).

16. D. Gambetta, *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

17. Suetonio, *Vidas de los césares*, Madrid, Alianza, 2010.

4. Quién vigila a los políticos

1. Tomados del Estudio Internacional de la Fundación BBVA Values and Worldviews 2013 (http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/noticias/fichanoticia/index.jsp?codigo=1044), sobre una encuesta a 15.000 personas en 10 países de la Unión Europea (Alemania, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa y Suecia).

2. El último barómetro de la Encuesta Social Europea señala que la colaboración con asociaciones ha subido al 21,9 por ciento respecto al promedio del 14 por ciento. El problema es que esta pregunta no permite saber si es una colaboración puntual (por ejemplo, firmar una ILP) o es una implicación sistemática.

3. http://www.crisis09.es/PDF/Propuesta_reactivacion_laboral.pdf.

4. A. Carreras y X. Tafunell, *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica, 2004.

5. P. Marí-Klose, «Prioridades poco prioritarias. Jóvenes en la agenda gubernamental en España (1982-1996)», *REIS*, 140 (2012), pp. 69-88.

6. C. Boix, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza, 1996.

7. http://politikon.es/2013/07/08/cuando-la-politica-se-hizo-vieja/.

8. Es decir, a favor de los más protegidos dentro del mercado laboral.

9. http://www.upf.edu/ess/.

10. C. B. Mulligan y X. Sala-i-Martin, «Gerontocracy, Retirement, and Social Security», NBER Working Paper 7117, 1999.

11. E. E. Schattschneider, *Party Government*, Somerset (NJ), Transaction Publishers, 2003.

12. G. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.

13. E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Dryden Press, 1975.

14. A. Evers y J.-L. Laville, *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 30-31.

15. Acrónimo de la expresión en inglés *Not In My Back Yard*, («no en mi patio trasero») que consiste en el rechazo entre los residentes de una zona a un proyecto o desarrollo que afecta a la misma.

5. El cóctel fatal de la burbuja

1. J. Fernández-Villaverde, L. Garicano y T. Santos, «Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone», *National Bureau of Economic Research*, W18 899 (2013).

2. *Ibidem.*

3. P. Barberá, P. Fernández-Vázquez y G. Rivero contaron esta historia aportando datos en su artículo «Rooting out Corruption or Rooting for Corruption? The Heterogeneous Electoral Consequences of Scandals» (2013), manuscrito inédito, Universidad de Nueva York.

6. Cambiar los partidos, cambiar las élites

1. J. A. Cheibub y A. Przeworski, «Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes», en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 222-250.

2. Las caídas de gobiernos debido a la ruptura de acuerdos de coalición también son habituales, aunque no estrictamente relevantes en esta discusión.

3. R. Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Organizational Tendencies in Modern Democracies*, Nueva York, Free Press, 1962.

4. El pobre Michels, por cierto, perdió la fe en el SPD primero, y en la política democrática después, para acabar como militante del partido fascista italiano y seguidor de Mussolini.

5. J. D. May, «Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity», *Political Studies*, 21 (1973), pp. 135-151.

6. H. Kitschelt, «The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited», *Political Studies*, 37 (1989), pp. 400-421.

7. T. Iversen, «Political Leadership and Representation in West European Democracies: A Test of Three Models of Voting», *American Journal of Political Science*, 38, 1 (1994), pp. 45-74.

8. J. M. Maravall, «Accountability and the Survival of Governments», documento de trabajo 219/2005, Madrid, CEACS, 2005.

9. Congreso Popular de Valencia, 2008.

10. En algunos países con sistemas electorales a dos vueltas y partidos

débiles (Francia), los partidos «deciden» su liderazgo mediante escisiones y varios candidatos a las generales. No lo abordamos en este capítulo, al depender más de la ley electoral que de la (falta de) organización interna.

11. Los que votan para escoger a un líder. Se emplea esta palabra para distinguirla del electorado, que se refiere al conjunto de la ciudadanía. Obviamente, ambos no tienen por qué coincidir.

12. I. van Biezen, P. Mair y T. Poguntke, «Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe», *European Journal of Political Research*, 51 (2012), pp. 24-56.

13. W. Cross y A. Blais, «Who Selects the Party Leader?», *Party Politics*, 18, 2 (2010), pp. 127-150.

14. J. Rodríguez, O. Barberá, A. Barrio y M. Baras, «Are Parties Democratizing Themselves? The Evolution of Leadership Selection in Spain (1977-2008)», documento de trabajo 285, Universitat Autònoma de Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2010.

15. O. Kenig, «Classifying Party Leaders' Selection Methods in Parliamentary Democracies», *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 19 (2009).

16. R. Katz, «The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy», *Party Politics*, 7, 3 (2001), pp. 277-296.

17. M. Oak, «On the Role of the Primary System in Candidate Selection», *Economics and Politics*, 18, 2 (2006), pp. 169-190.

18. http://www.policymic.com/articles/24333/mitch-mcconnell-2014-democrats-and-the-tea-party-are-uniting-against-gopleader.

19. T. Poguntke y P. Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

7. El camino de la reforma electoral

1. Hasta donde sabemos, nadie ha planteado abiertamente un sistema a la francesa, con dos vueltas.

2. «Only 22% Of 'Disenchanted' Public Can Name Their MP», *Huffington Post*, 15 de mayo de 2013.

3. G. M. Milesi-Ferretti, R. Perotti y M. Rostagno, «Electoral System and Public Spending», *The Quarterly Journal of Economics*, 117, 2 (2002), pp. 609-657.

4. R. J. Dalton, D. M. Farrel e I. McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

5. A. Bosch y Ll. Orriols, «Ballot Structure and Satisfaction with Democracy», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* (2014).

6. A. Gallego, «Are More Choices in the Ballot Better? Cross-National and

Experimental Evidence», ponencia presentada en APSA 2011, disponible en http://ssrm.com/abstract=1901677.

7. M. Golden y E. Chang, «Electoral Systems, District Magnitude and Corruption», *British Journal of Political Science*, 37, 1 (2007), pp. 115-137.

8. Como hemos comentado en el capítulo 2, no hay acuerdo entre politólogos. Véase J. M. Colomer, ed., *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester, ECPR Press, 2011.

9. L. Karvonen, *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, Colchester, ECPR Monographs, 2010.

10. Tomado del título de M. S. Shugart y M. P. Wattemberg *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

11. P. Krugman, «The Radicalizing Effect of Euro Disaster», *The New York Times*, 25 de julio de 2012.

12. P. Norris, «Does Public Opinion Drive Electoral Reform?» (blog), 21 de marzo de 2009.

13. Pese a, eso sí, haber votado a favor del texto tanto en la comisión como aceptado su admisión a trámite en el pleno. Aunque bastaba con la mayoría absoluta para su aprobación, el PSOE insistió en la necesidad de una mayoría más amplia. Para más información, véase «Lo que España se juega en Asturias», *eldiario*.es.

14. S. Bowler y T. Donovan, *The Limits of Electoral Reform*, Oxford University Press, 2013.

8. Transparencia y control de la corrupción

1. Véase I. Pérez Durán, *Accountability for Public Policies: The Case of Health Policy in Spain*, disponible en http://www.tdx.cat/handle/10803/130818.

2. M. Bovens, «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism», *West European Politics*, 33, 5 (2010), pp. 946-967.

3. Véase usaspending.gov.

4. http://politikon.es/2013/02/12/la-transparencia-no-sirve-de-nada/.

5. S. Grimmelikhuijsen, G. Porumbescu, B. Hong y T. Im, «The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment», *Public Administration Review*, 73, 4 (2013), pp. 575-586.

6. P. Hechinger, «Infamous British Political Scandals: Expenses and the "Rotten Parliament"», BBC, 11 de enero de 2012.

7. Frontier Economics, «Independent Review of the Impact of the Freedom of Information Act», 2006.

8. Transparencia Internacional, «Spain: Why Transparency is the Best Policy», 6 de febrero de 2013.

9. GRECO, «Evaluation Report on Spain Transparency of Party Funding», 2009.

10. A menudo se comenta que el único país desarrollado sin escándalos de financiación ilegal es Suecia; un país que no tiene una ley que regule la financiación de los partidos políticos.

11. «Funding of Political Parties and Election Campaigns», Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.

12. Cuando las elecciones son competidas, los donantes interesados en ganar influencia a menudo recurren a donar dinero a *ambos* candidatos, haciendo aún más difícil el control.

13. Hasta lo que hemos investigado no hay fuentes fiables de financiación de los partidos a nivel comparado; la cifra proviene de varias estimaciones de IDEA.

14. Sin embargo, algunos países como Canadá han sido capaces de aplicar estas regulaciones con éxito. En todo caso, los límites son de gasto en el distrito, algo que hace pensar que es una regulación más apta para sistemas electorales mayoritarios.

15. El gasto en causas políticas no deja ser parte del ejercicio de la libertad de expresión.

16. B. Ackerman e I. Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*, New Haven, Yale University Press, 2004.

9. Una sociedad civil fuerte e independiente

1. http://elpais.com/diario/2010/05/13/portada/1273701603_850215.html.

2. http://www.elmundo.es/elmundo/2010/05/27/espana/1274955430.html.

3. http://politica.elpais.com/politica/2011/05/18/actualidad/1305737440_022316.html.

4. http://elpais.com/diario/2011/06/13/madrid/1307964256_850215.html.

5. Este episodio se refiere al momento en el que en Acampada Sol se estableció la necesidad de que hubiera un grupo especializado en impedir que hubiera robos o violencia. Si no es una policía, se le parece mucho.

6. R. González Férriz, *La revolución divertida*, Barcelona, Debate, 2012.

7. http://madrid.tomalaplaza.net/2011/05/20/propuestas-20-mayo/.

8. http://politica.elpais.com/politica/2011/05/27/actualidad/1306489864_137130.html.

9. Un parte importante de la PAH deriva de una estructura sólida articulada en torno a movimientos vecinales y la Plataforma V de Vivienda, anterior a las protestas de los indignados.

10. J. A. Stimson, M. B. Mackuen y R. S. Erikson, «Dynamic

Representation», *The American Political Science Review*, 89, 3 (1995), pp. 543-565.

11. Véase, por ejemplo, W. Jann y K. Wegrich, «Theories of the Policy Cycle», en F. Fisher, G. J. Miller y M. S. Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, 2007.

12. T. A. Birkland, *After Disaster. Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington, Georgetown University Press, 1998.

13. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/03/catalunya/1388756008_625981.html.

10. Políticas públicas basadas en la evidencia

1. A. Gopnik, «Moon Man», *The New Yorker*, 11 de febrero de 2013.

2. Conviene aclarar que a lo largo del capítulo usaremos el concepto de política basada en evidencias en sentido amplio, sin entrar en clasificaciones más exhaustivas del ámbito académico que describen diferentes modelos para la relación entre información y proceso político (K. Young, D. Ashby, A. Boaz y L. Grayson, «Social Science and the Evidence-based Policy Movement», *Social Policy and Society*, 1, 3 [2002], pp. 215-224). El modelo *problem-solving* asume que la política fija los objetivos y la investigación pone los medios para alcanzarlos; es un modelo extremo que otorga un rol central a la evidencia en la génesis de las políticas. Otros modelos asumen una relación más compleja entre política e investigación. Entre estos destaca el *enlightenment model* de Weiss, que adjudica a los investigadores un rol indirecto: su único papel sería el de iluminar el escenario político donde se toman las decisiones (Ch. Weiss, «The Many Meanings of Research Utilization», *Public Administration Review*, 39, 5 [1979], pp. 426-431). Para Weiss, la evidencia no participaría de la resolución de los problemas, sino que ofrecería un debate argumentado para fijar objetivos y marcar la agenda (N. Black, «Evidence Based Policy: Proceed with Care», *British Medical Journal*, 323 [2001], p. 275). Los autores partidarios de este enfoque hablan así de una política informada en la evidencia en lugar de una política basada en la evidencia. En este texto obviaremos los matices entre estas concepciones, porque aunque existe, la frontera entre ellas es más difusa de lo que pretenden los modelos teóricos. Por tanto entenderemos el término de «políticas basadas en la evidencia» en un sentido abierto que engloba tanto el papel informativo de la ciencia como su participación en la resolución de problemas políticos y sociales.

3. Véanse, por ejemplo, L. Haynes, B. Goldacre y D. Torgerson, «Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomized Controlled Trials», Cabinet Office-Behavioural Insights Team, 2012, o R. Boruch, «Better Evaluation for Evidence-based Policy: Place Randomized Trials in Education, Criminology, Welfare, and Health», *Annals of the American Academy of*

Political and Social, 2005.

4. Este y otros ejemplos se describen con detalle en A. V. Banerjee y E. Duflo, *Poor Economics*, Nueva York, Public Affairs, 2012.

5. Este ejemplo y el anterior se han tomado del trabajo de L. Haynes, B. Goldacre y D. Torgerson referenciando en la nota anterior.

6. B. A. Olken, «Monitoring Corruption: Evidence From a Field Experiment in Indonesia» (n.º w11753), National Bureau of Economic Research, 2005.

7. T. P. Schultz, «School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty», Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentaria, 2001.

8. L. Haynes, B. Goldacre y D. Torgerson, art. cit.

9. De hecho, una de las ventajas teóricas que se atribuye a los estados federales es precisamente que pueden hacer algo similar a experimentos de este tipo de políticas. Básicamente, cuando un estado implementa una política pública la está sometiendo a ensayo, de forma disimulada, con el resto de los estados, sirviendo de imperfecto grupo de control. Si el estado innovador consigue mejores resultados que los demás, es indicio de que la política funciona. Este «mercado de políticas» proporciona una forma de ensayo, error y aprendizaje que, como veremos al final del capítulo, puede tener resultados excelentes. Por supuesto, este mercado de políticas funciona también entre países, donde unos y otros copian las políticas que mejor funcionan.

10. G. Stoker, «Translating Experiments into Policy», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 628, 1 (2010), pp. 47-58.

11. *Ibidem*.

12. G. Mulgan, «Government, Knowledge and the Business of Policy Making: The Potential and Limits of Evidence-based Policy», *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 1, 2 (2005), pp. 215-226.

13. G. Stoker, art. cit., pp. 47-58.

14. I. Sanderson, «Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning», *Political Studies*, 57, 4 (2009), pp. 699-719.

15. T. Harford, *Adapt: Why Success Always Starts with Failure*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

11. Democracia directa o tecnocracia omnipotente

1. Véase la obra de Philip Pettit para una discusión más a fondo; particularmente su libro en colaboración con J. Braithwaite *Not Just Deserts: A Republican Theory of Criminal Justice*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

2. M.-J.-A. N. de Caritat de Condorcet (Docteur J. Schwartz), *Réflexions sur l'esclavage des nègres*, 1781.

3. K. J. Arrow, «Alternative Approaches to the Theory of Choice in Risk-taking Situations», *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1951), pp. 404-437.

4. S. M. Lipset y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press, 1967.

5. A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

6. J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. I, Boston, Beacon, 1984.

7. A. Przeworski, *op. cit.*

8. Prueba utilizada en la novela de Philip K. Dick *¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?* y en el filme *Blade Runner* para distinguir a los humanos de los replicantes (criaturas artificiales creadas para realizar tareas pesadas.

9. W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot, E. Elgar, 1994.

10. Véanse los trabajos de V. Lapuente, más concretamente C. Dahlström, V. Lapuente y J. Teorell, «The Merit of Meritocratization Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption», *Political Research Quarterly*, 65, 3 (2012), pp. 656-668, y N. Charron y V. Lapuente, «Does Democracy Produce Quality of Government?», *European Journal of Political Research*, 49, 4 (2010), pp. 443-470.

Para facilitar su consulta, estas notas, con enlaces actualizados, también están en http://politikon.es/laurnarota/notas.

Sobre Politikon

Politikon es el proyecto común de un grupo de jóvenes académicos y profesionales independientes que se reunieron en 2010 con el fin de promover análisis, debates y políticas basados en el conocimiento de las ciencias sociales. Mientras España atravesaba la crisis económica e institucional más grave en décadas, Politikon se consolidó como una referencia en su campo entre los nuevos medios y organizaciones nacidas en la Red, con una atención especial a los problemas y perspectivas de las generaciones más jóvenes. En la actualidad, Politikon continúa ofreciendo análisis, discusión y divulgación con proyectos digitales y offline; es un punto de encuentro entre la academia, los medios y los ciudadanos, y promueve iniciativas políticas en terrenos clave como el mercado de trabajo. *La urna rota* es su primer libro colectivo.

www.politikon.es

Politikon son:

JORGE GALINDO (Valencia, 1985) es investigador y candidato a doctor en el Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra, donde se dedica a aspectos relacionados con la economía política y la política comparada. Se licenció en Valencia y trabajó como consultor hasta que la Comisión Europea le concedió una beca para cursar un máster en Política Pública en La Haya y Budapest, hecho que aprovechó para emigrar en 2011. Fue entonces cuando cofundó Politikon y comenzó a colaborar como articulista con otros medios, cosa que sigue haciendo desde su exilio mientras escucha toda la música que encuentra en su camino.

KIKO LLANERAS (Alicante, 1981) es ingeniero y doctor en Automática e Informática Industrial por la Universidad Politécnica de Valencia. Al terminar la carrera, ganó una beca del Ministerio de Educación para doctorarse. Desde entonces investiga con modelos matemáticos en biología y biotecnología: había estudiado ingeniería para fabricar robots, pero ha acabado estudiando seres vivos, y no se arrepiente. En 2011, con su doctorado a estrenar, se mudó a Cataluña para ocupar una plaza de profesor en la Universitat de Girona. Hace ocho años que escribe en internet con el propósito aparente de llenarlo todo de datos, gráficas y estadísticas. Es miembro fundador de Politikon y articulista de otros medios.

OCTAVIO MEDINA (Madrid, 1988) cruzó el Atlántico para estudiar economía y estudios internacionales en la Universidad de Yale (New Haven, Connecticut). Tras graduarse decidió probar suerte en las riberas del Potomac, y actualmente trabaja en el Departamento de Educación de la región de Latinoamérica y Caribe en el Banco Mundial. Anteriormente fue consultor en el área de innovación y tecnología del Banco Mundial y en el Departamento de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Bloguea siempre que puede, casi siempre en Politikon.

JORGE SAN MIGUEL (Madrid, 1977) se licenció en Historia y ha cursado posgrados en ciencias políticas (UAM) y comunicación política (IUIOG). Después de trabajar en comunicación, educación y banca, ayudó a fundar una empresa cuando despuntaba la Gran Recesión. En mayo de 2011, mientras el euro saltaba por los aires, se marchó a probar suerte en Bruselas como consultor de asuntos públicos. De vuelta en España, divide el tiempo entre Politikon, del que es miembro fundador, su trabajo en consultoría y los artículos que escribe para diversas publicaciones. Es especialista en grupos de interés, sociedad civil, representación política y Unión Europea.

PABLO SIMÓN (Arnedo, La Rioja, 1985) es doctor de Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Licenciado y master por esa misma universidad, actualmente es investigador post-doctoral en la Universidad Libre de Bruselas. Actualmente

estudia las reformas electorales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Con casi toda su vida entre La Rioja y Barcelona, es un bloguero y twittero empedernido. Hoy divide su tiempo entre la investigación, la colaboración con diferentes medios y la divulgación de trabajo académico.

ROGER SENSERRICH (Maracay, Venezuela, 1979) es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), máster en la Universidad Autónoma de Madrid. Se mudó a New Haven, Connecticut, en octubre del 2004, para trabajar unos meses en su tesis doctoral mientras escribía un blog en sus ratos libres. Acabó conociendo a su mujer y quedándose a vivir en Nueva Inglaterra, desde donde sigue blogueando con la vaga esperanza de convencer algún día a alguien. Actualmente trabaja de coordinador de políticas públicas (lobista, básicamente) en CAHS, una ONG en Hartford dedicada a la lucha contra la pobreza.

Edición en formato digital: mayo de 2014

Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona

Diseño de la cubierta: Penguin Random House Grupo Editorial / Nora Grosse
Ilustración de la cubierta: © Diego Mallo

ISBN: 978-84-9992-453-3

Conversión a formato digital: M.I. maqueta, S.C.P.

www.megustaleer.com

Índice